

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DIOGO LUIZ CORDEIRO RODRIGUES

**PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E REVOLTA PARLAMENTAR NA TERRA DO HOCKEY: À
PROCURA DO EQUILÍBRIO ENTRE EFICIÊNCIA E CONTROLE NO CANADÁ**

CURITIBA

2015

**PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E REVOLTA PARLAMENTAR NA TERRA DO HOCKEY: À
PROCURA DO EQUILÍBRIO ENTRE EFICIÊNCIA E CONTROLE NO CANADÁ**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito do Estado, no curso de Mestrado em Direito, Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Fabricio Ricardo de Limas Tomio

Coorientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

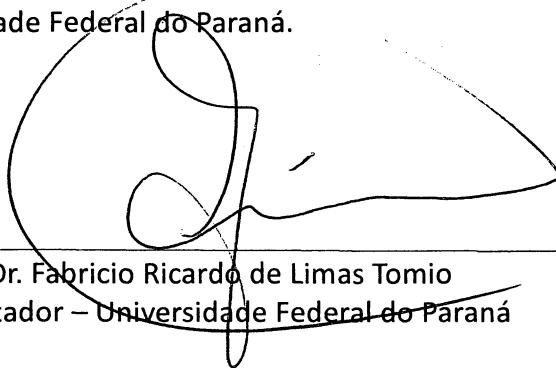
CURITIBA

2015

DIOGO LUIZ CORDEIRO RODRIGUES

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E REVOLTA PARLAMENTAR NA TERRA DO HOCKEY: À
PROCURA DO EQUILÍBRIO ENTRE EFICIÊNCIA E CONTROLE NO CANADÁ

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito do Estado, no curso de Mestrado em Direito, Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná.



Prof. Dr. Fabricio Ricardo de Limas Tomio
Orientador – Universidade Federal do Paraná



Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama
Coorientador – Universidade Federal do Paraná



Prof. Dr. José Mauricio Conti
Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Mariana Mota Prado
Universidade de Toronto

Curitiba, 08 de abril de 2015

AGRADECIMENTOS

*What would you think if I sang out of tune
Would you stand up and walk out on me?
Lend me your ears and I'll sing you a song
And I'll try not to sing out of key
Oh, I get by with a little help from my friends
Mmm, I get high with a little help from my friends
Mmm, gonna try with a little help from my friends
(With A Little Help From My Friends – The Beatles)*

Por evidente, este trabalho não poderia ser concluído sem a ajuda, a compreensão e o conforto de inúmeras pessoas.

Participar do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, como aluno, tem sido uma experiência das mais prazerosas e enriquecedoras de minha vida. Encontrei um ambiente acolhedor e conheci pessoas brilhantes e agradáveis. Agradeço, em especial, aos colegas e amigos Fernando Camargo, Heloisa Câmara, Judá Lobo, Luiz Henrique Krassuski Fortes, Marcelo Ortolan e Sandro Romanelli, com quem pude partilhar algumas angústias relacionadas à elaboração deste trabalho. Também devo mencionar os Mestres com quem tive a honra de conviver em sala de aula: Antonio Hespanha, Cesar Serbena, Pedro Bodê, Romeu Bacellar e Vera Karam de Chueiri. Deles guardo lembranças positivas e perenes. Ademais, não poderia esquecer os Professores Egon Bockmann Moreira e Ilton Robl Filho, com os quais pude travar alguns proveitosos diálogos, dentro e fora do contexto acadêmico.

Aos meus orientadores, os Professores Fabricio Tomio e Rodrigo Kanayama, um agradecimento especial. Fabricio tem sido um grande orientador, sempre atento, presente e, sobretudo, compreensivo. Um exemplo de acadêmico sério e comprometido, artigo raro em nosso país. Foi a partir de sua orientação que passei a beber na fonte da Ciência Política, um ramo do saber essencial para a análise do Direito. A Rodrigo, outro dedicado Professor e prolífico acadêmico, minha sincera gratidão. Com sua generosidade peculiar, Rodrigo abriu-me as portas do Direito Financeiro e da própria docência, atividade que pretendo desenvolver com regularidade em breve. Fabricio e Rodrigo tornaram-se bons amigos e, hoje, suas lições de vida são igualmente importantes para mim.

Ao Dr. Joaquim Barbosa, meu antigo chefe no STF, sou especialmente grato. Sempre acessível, Joaquim redigiu uma carta de recomendação que me ajudou a desfrutar de uma breve e frutífera temporada de pesquisa na Faculdade de Direito da Universidade de Toronto. Rendo aqui minhas homenagens ao eterno Ministro.

Por falar da Faculdade de Direito da Universidade de Toronto, não poderia omitir meu profundo agradecimento a essa magnífica instituição, que me acolheu da melhor maneira possível durante os meses em que lá estive. Durante esse período, pude contar, não só com a gentil hospitalidade dos canadenses, como também da descontraída companhia do argentino Carlos Vacaflor e do indiano Varun Shivhare, colegas e amigos. A Professora Mariana Prado, é claro, merece uma nota particular. Foi ela quem me ajudou a escolher o objeto da dissertação e a desenvolver suas primeiras linhas ao longo de produtivas reuniões semanais. Sua robusta bagagem teórica e seu extremo profissionalismo impactaram-me profundamente. Graças a ela, tive a oportunidade de sentir o gostinho da vida universitária em um país de ponta. Como se não bastasse, devo à Mariana alguns de meus melhores momentos extra-acadêmicos no Canadá, como a ida ao divertido musical “The Book of Mormon”.

A Procuradoria-Geral do Estado do Paraná não poderia ficar de fora desta seção de agradecimentos. Desde que cheguei a Curitiba, a Procuradoria tem sido minha segunda casa. Nela conheci profissionais competentíssimos e fiz amizades valiosas. Correndo o risco de cometer injustiças, meu muito obrigado a Eduardo Castro, Larissa Negreiros, Stefania Basso, Anne Cassou, Marina Luís, Marina Codazzi, Rafael Leite, Fernando Merini, Guilherme Soares, Clifford Yague, Daniela Gonçalves, Roberto Del Claro, Flavio Rosendo, Luiz Barbugiani, Adnilton Caetano, Paulo André Paiva, Leonardo Ramos, Eron Santos, Leandro Vita, Moisés Andrade, Pedro Góes, Paulo Gabriel Villas-Boas, Julio Aveiro, Fernando Castelo, Guilherme Hamada, Bruno Assoni, Moisés Saura, Leila Cuéllar, Silmara Bonatto, Ramon Ouais, Flavio Costa, André Vieira, André Stancioli, entre outros amigos e amigas da PGE/PR, a quem também ofereço o merecido reconhecimento pelos momentos de aprendizado e descontração que sempre me propiciaram. Meus superiores de ontem e de hoje merecem homenagem própria. Sem sua compreensão, eu não lograria finalizar este trabalho. O Dr. Joel Samways, meu chefe na Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, tem sido um amigo próximo e conselheiro de todas as horas, além de um exemplo para minha vida

profissional na advocacia pública. À Dra. Lilian Didoné Calomeno, minha atual chefe na Procuradoria Consultiva, agradeço a ternura e o convívio ameno, sempre enriquecido com preciosas lições técnicas e pessoais. Ao Doutor Paulo Rosso agradeço o apoio incondicional em momentos delicados. À Dra. Audrey Kyt sou grato por sua costumeira e polida atenção. E ao Dr. Ubiraja Gasparin, Procurador-Geral do Estado, agradeço a habitual cordialidade e o reiterado suporte institucional.

Devo ainda agradecer ao Dr. Sergio Assoni Filho, irmão do Procurador Bruno Assoni e reconhecido pesquisador do Direito Financeiro, pela atenção a mim oferecida quando precisei contatar o ilustre Professor José Mauricio Conti, que viria a se tornar membro da banca examinadora. Ao Professor Conti, da Universidade de São Paulo, agradeço a gentileza em nossos contatos iniciais, além das inúmeras lições oferecidas por intermédio de suas festejadas obras.

Nestes últimos meses, Fabiana Gabriela Corbari tem sido uma doce e paciente companheira, merecendo meu sincero reconhecimento. Muito obrigado pelo carinho, Gabi.

Susanne, minha querida irmã, é cada vez mais uma grande amiga e qualificada interlocutora para toda espécie de assunto. Sem ela, minha vida seria muito menos prazerosa.

Por fim, agradeço imensamente aos meus genitores, Antenor Rodrigues e Paulina Cordeiro, sem os quais eu não seria absolutamente nada. Pessoas humildes, fizeram o possível e o impossível para que eu tivesse uma boa educação, dentro e fora da escola. É graças à visão deles que hoje posso vindicar o título de mestre. Mãe e Pai: esta dissertação é dedicada a vocês.

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é investigar o grau de sucesso do “Parliamentary Budget Officer” – PBO, um cargo burocrático autônomo criado em 2006, no Canadá, com o escopo de redimensionar o balanço entre o forte Governo e o frágil Parlamento no campo orçamentário. A partir de metodologia inspirada pelo novo institucionalismo, que enfatiza o papel das estruturas institucionais nos resultados políticos, esta dissertação pretende compreender as causas do surgimento do PBO, as possibilidades e limites de seu mandato, assim como sua real contribuição para o fortalecimento do controle parlamentar direto sobre a atividade financeira levada a efeito pelo primeiro ministro e seu gabinete. Ao final, conclui-se que a reforma do PBO, nos moldes propostos, atendia aos anseios do próprio Governo Conservador, carente de legitimidade eleitoral e de controle profissional. Além disso, constata-se que a nova agência não gerou os resultados esperados em relação ao Parlamento, embora tenha angariado certa legitimidade para si ao longo dos governos minoritários de Stephen Harper. Nesse contexto, propõe-se que futuras reformas voltadas ao fortalecimento do controle parlamentar financeiro busquem ampliar a participação direta do Parlamento no processo decisório, seja por meio da ampliação de seu acesso ao gabinete, seja pela via do fortalecimento dos procedimentos parlamentares, a fim de que a carreira na Legislatura seja atraente por si só.

Palavras-chave: Canadá; Relações Executivo-Legislativo; Processo orçamentário canadense; Parliamentary Budget Officer – PBO.

ABSTRACT

The primary objective of this work is to investigate the degree of success of the Parliamentary Budget Officer – PBO, an autonomous bureaucratic post created in Canada in 2006 in order to restore the balance between the strong government and the weak Parliament in the budgetary realm. Based on the methodology suggested by the new institutionalism, which emphasizes the role of institutional structures in determining political results, this dissertation seeks to understand the causes underlying the emergence of the PBO, the possibilities and limits of its mandate, and its real contribution to strengthening direct parliamentary oversight of financial activities carried out by the prime minister and his cabinet. It was concluded in the end that, in the form proposed, the reform of the PBO was a response to the wishes of the Conservative Government itself, which lacked electoral legitimacy and professional oversight. In addition, it is noted that the new agency did not generate the results expected with respect to the Parliament, although it did create a certain legitimacy for itself during Stephen Harper's minority governments. In this context, we propose that future reforms geared towards strengthening parliamentary financial oversight seek to expand Parliament's direct participation in the decision-making process, whether by means of expanding its access to the cabinet or by strengthening parliamentary procedures so that a career in the Legislature will be attractive in and of itself.

Keywords: Canada; Executive-Legislative relations; Canadian budgetary process; Parliamentary Budget Officer – PBO.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
1. INTRODUÇÃO	15
1.1. Entre eficiência e controle: o dilema político crucial	15
1.2. Reformas no processo orçamentário: um caminho eficaz na busca entre eficiência e controle	20
1.3. O objeto da dissertação: a reforma do “Parliamentary Budget Officer” (PBO)	23
1.4. Aspectos teórico-metodológicos	26
2. EFICIÊNCIA E CONTROLE NA TEORIA POLÍTICA: KAARE STRØM, AREND LIJPHART E GEORGE TSEBELIS	38
Introdução	38
2.1. Eficiência e controle na teoria da agência: a abordagem de Kaare Strøm	38
2.2. Modelos de democracia em Arend Lijphart	48
2.3. Eficiência e controle na teoria dos atores com poder de veto	53
2.3.1. O que é um ator com poder de veto?	54
2.3.2. Presidencialismo <i>versus</i> Parlamentarismo: há uma diferença substantiva entre sistemas de governo?	58
2.3.3. Governos e parlamentos	60
2.3.4. Atores com poder de veto e burocracias	64
3. O SISTEMA POLÍTICO DO CANADÁ: INSTITUIÇÕES E TENDÊNCIAS RECENTES	68
Introdução	68
3.1. Características gerais	68
3.2. O ordenamento constitucional do Canadá: as fontes	69
3.3. O princípio do governo responsável	74

3.3.1. Linhas gerais -----	74
3.3.2. Notas históricas -----	75
3.3.3. Dinâmica atual -----	79
3.4. O Poder Executivo -----	81
3.4.1. A chefia de Estado formal: monarca e governador-geral -----	82
3.4.2. A chefia de Estado política: o primeiro ministro e seu gabinete -----	83
3.5. O Poder Legislativo -----	86
3.5.1. A Câmara dos Comuns-----	86
3.5.2. O Senado -----	90
3.5.3. O processo legislativo comum -----	91
3.6. Os partidos políticos -----	93
3.7. As agências independentes -----	96
3.8. Avaliação geral e síntese conclusiva -----	99
 4. OS GOVERNOS MINORITÁRIOS DE STEPHEN HARPER (2006-2011) -----	105
Introdução-----	105
4.1. A queda dos Liberais e a conquista do primeiro governo minoritário Conservador (2006) -----	105
4.2. O primeiro governo minoritário de Harper e as “snap elections” de 2008 -----	108
4.3. O segundo governo minoritário: a crise do “prorogation” e os desdobramentos subsequentes (2008-2011) -----	117
4.4. Avaliação e síntese conclusiva -----	125
 5. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E REFORMA PARLAMENTAR: O CASO DO PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER – PBO -----	128
Introdução -----	128
5.1. O processo orçamentário canadense: primazia do Governo, timidez parlamentar e ascensão dos “watchdogs” -----	130
5.2. “Watchdogs” financeiros: Auditor-geral e PBO -----	137

5.3. As origens do PBO -----	138
5.4. O PBO à luz do “Parliament of Canada Act”: investidura, competências, prerrogativas e limites -----	141
5.5. Crônica de uma tragédia anunciada: a Era Kevin Page (2008 a 2013) -----	146
5.5.1. Conflitos entre PBO, Governo e Assembleia -----	146
5.5.2. A reforma do PBO sob o prisma do Poder Judiciário: o caso Page v. Mulcair -----	154
5.5.3. Despedida de Kevin Page e passagem do bastão -----	160
6. CONCLUSÃO: O PBO NO SISTEMA DE “WESTMINSTER” -----	161
6.1. O advento do PBO e suas causas -----	161
6.2. A turbulenta afirmação institucional do PBO e seus limites -----	167
6.3. PBO forte, Parlamento forte? -----	172
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS -----	179

APRESENTAÇÃO

Ao longo da história política, nenhum outro dilema tem sido tão debatido quanto o que envolve o conflito entre eficiência e controle, uma tensão refletida diretamente no processo orçamentário, em que o planejamento fiscal privilegiado pelo Governo contrapõe-se à dispersão de gastos patrocinada pela Assembleia. Neste trabalho, tenho por objetivo básico examinar o grau de êxito do Canadá na tentativa de reequilibrar seu processo orçamentário por meio do “Parliamentary Budget Officer”(PBO), um cargo burocrático independente criado, em tese, para diminuir a assimetria de informações entre o forte Governo e o frágil Parlamento, munindo os parlamentares de dados precisos, relevantes e tempestivos sobre as finanças públicas nacionais.

Embora formalmente adequada aos seus propósitos, a reforma terminou por apresentar resultados modestos sob o prisma parlamentar, ao menos em seus anos iniciais. É certo que o primeiro PBO, Kevin Page, conseguiu atrair para si bastante atenção da mídia e da opinião pública, destacando-se por seu destemor político, pela excelência de seus trabalhos e por um discurso fortemente marcado por valores caros à agenda de governança pública, tais como eficiência e, principalmente, transparência. No entanto, o PBO passou a enfrentar grande resistência do Governo, bem como de setores do próprio Parlamento, órgão que deveria ser o seu maior aliado político. Descobrir o porquê dessas desventuras é de uma de minhas metas principais.

Penso que a grande lição a extrair da trajetória empreendida pelo PBO no Canadá é a seguinte: o sucesso de reformas institucionais depende sobremaneira do arranjo político preexistente e da estrutura de incentivos estabelecida para os atores principais. Por mais bem intencionadas que sejam, estão fadadas ao fracasso as reformas superficiais, que não alterem os fundamentos do sistema político, assim como também não devem prosperar aquelas reformas incapazes de fornecer benefícios diretos aos protagonistas da cena política. No caso aqui examinado, pode-se dizer que a reforma do PBO falhou em ambos os aspectos.

O presente trabalho está organizado em seis capítulos, incluindo introdução e conclusão. A **Introdução** tem por finalidade principal articular o objeto da dissertação, indicando ao leitor seus fundamentos teórico-metodológicos. Primeiramente, exponho o recorrente dilema com que se defrontam teóricos e reformadores políticos, isto é, a busca pelo equilíbrio entre eficiência e controle, aqui considerados vetores institucionais opostos. Por um lado, o Governo é o paladino da eficiência e reivindica a concentração do processo decisório em si mesmo. Por outro, a Assembleia, com seu corpo multitudinário e dispersivo, traduz o *locus* por excelência da ideia de controle. Em seguida, apresento o processo orçamentário como um caso específico desse dilema e argumento que reformas nessa seara podem redimensionar o balanço mais amplo entre eficiência (Governo) e controle (Assembleia). Na sequência, descrevo o objeto da presente dissertação e indago se a criação de “watchdogs” financeiros, como o “Parliamentary Budget Officer” (PBO) canadense, representa uma via adequada para o fortalecimento do controle parlamentar. Após acenar com a negativa, argumento que o relativo fracasso do PBO, pelo menos do ponto de vista parlamentar, está relacionado ao fato de a reforma não ter modificado os aspectos básicos do sistema de “Westminster”, que continua a concentrar todo o processo decisório no Governo. Ao final, esclareço questões terminológicas e exponho aspectos metodológicos do novo institucionalismo, corrente teórica que inspira este trabalho.

O **Capítulo II** é dedicado a algumas teorias políticas de matriz institucionalista que considero essenciais para o desenvolvimento das principais ideias deste trabalho: a clivagem majoritarianismo *versus* consensualismo, divulgada por Arend Lijphart; a teoria da agência, tal como articulada por Kaare Strøm e, por fim, a teoria dos atores com poder de veto, elaborada por George Tsebelis. Apesar de adotarem nomenclaturas diversas e enfoques variados, as teorias de Lijphart, Strøm e Tsebelis guardam em comum o fato de que podem ser reconduzidas aos conceitos de “eficiência” e de “controle” empregados nesta dissertação. Nessa linha, ainda que não obstem a incorporação de outras perspectivas ao longo deste trabalho, essas abordagens teóricas reforçam as “chaves analíticas” que utilizo para examinar o arranjo político canadense e a específica reforma do PBO.

O **Capítulo III** veicula um panorama crítico sobre as instituições canadenses, a fim de que o leitor compreenda o funcionamento básico do sistema político do Canadá,

um célebre desconhecido em terras brasileiras. Mantenho o foco no que Lijphart chama de eixo “executivo-partidos”, enfatizando a relação entre Governo, Parlamento, partidos políticos e agências burocráticas independentes, a partir de uma perspectiva preponderantemente histórica e tendo em vista a esfera nacional. Ao final, busco demonstrar que o arranjo canadense é pródigo em eficiência e carente de controle, muito embora conte com um sistema federativo descentralizado e um grupo cada vez mais amplo de agências burocráticas autônomas.

O **Capítulo IV** apresenta uma narrativa dos governos minoritários de Stephen Harper, parlamentar Conservador que ocupa o posto de primeiro ministro até o presente momento. Neste capítulo, descrevo a conjuntura política do Canadá entre 2006 e 2011, quando Harper não contava com o apoio da maioria instalada no Parlamento. A escolha dessa fase não é vã. Foi justamente nesse período que o PBO surgiu e deu os primeiros passos rumo a sua turbulenta e chamativa afirmação institucional. Afirmação que, em meu entender, está diretamente relacionada ao *status* minoritário, que costuma impor alguns obstáculos à eficiência de “Westminster”.

O **Capítulo V** trata da reforma propriamente dita. Inicialmente, descrevo o processo orçamentário canadense, retratando-o como uma dimensão particular do processo decisório geral, amplamente dominado pelo Governo. Menciono as dificuldades enfrentadas pelos parlamentares em sua missão de controle da atividade financeira do Estado e aponto a ascensão do Auditor-geral e do próprio PBO como um reflexo da timidez parlamentar no campo da “accountability”. Após indicar as características básicas do Auditor-geral e do PBO, distinguindo-os, trato mais profundamente das origens e das competências legalmente atribuídas ao PBO e concluo, em caráter provisório, no sentido de que o pertinente estatuto gerou um “problema de agência”, na exata medida em que não esclareceu como se daria a cadeia de delegação e “accountability” referente à nova instância burocrática. Em seguida, passo a narrar a “Era Kevin Page”, assim denominada em homenagem ao primeiro ocupante do cargo de PBO, cujo mandato transcorreu entre os anos de 2008 e 2013. Destaco suas conquistas e derrotas e analiso o caso Page v. Mulcair, julgado pela Corte Federal.

Por fim, desenvolvo a **Conclusão** em um capítulo apartado, no qual procuro responder às questões orientadoras expostas na Introdução, de modo a explicar as causas do advento do PBO, os limites e as possibilidades de sua afirmação institucional no contexto canadense, bem como seu efetivo impacto, positivo ou negativo, no grau de controle do Parlamento sobre o processo orçamentário.

INTRODUÇÃO

1.1. Entre eficiência e controle: o dilema político crucial. 1.2. Reformas no processo orçamentário: um caminho eficaz na busca entre eficiência e controle. 1.3. O objeto da dissertação: a reforma do Parliamentary Budget Officer (PBO). 1.4. Aspectos teórico-metodológicos.

1.1. Entre eficiência e controle: o dilema político crucial

Imagine que o seu automóvel apresente um defeito no motor. Se você já está aposentado de suas atividades laborais e o automóvel em questão é um velho e conhecido Fusca 1968, o reparo da pane talvez não represente um grande transtorno. Aliás, é provável que você mesmo consiga fazê-lo sem maiores problemas. Afinal, tempo é o que não lhe falta e o seu companheiro de quatro rodas, há décadas na família, não deve representar um desafio mecânico digno de nota.

Imagine agora que, além do Fusca de estimação, você também possua um moderno e potente esportivo germânico, um Mercedes-Benz novo em folha. Carros desse porte costumam ser bastante precisos, mas não estão completamente imunes a falhas. Considere, portanto, que o seu bólido teutônico apresente uma pane no sistema de injeção eletrônica. Tempo ainda não lhe falta, trabalhador aposentado que você é. No entanto, talvez já não lhe esteja às mãos o conhecimento técnico necessário ao reparo. É hora, portanto, de delegar a tarefa à concessionária da marca.

Por fim, suponha que você não seja um aposentado, mas sim um bem-sucedido engenheiro mecânico de 40 anos de idade, sempre assoberbado de projetos e de reuniões na multinacional de automóveis para a qual trabalha. Desta vez, é possível que conhecimento técnico não constitua empecilho à missão de reparar a máquina alemã inerte em sua garagem. Entretanto, o tempo a ser despendido com essa tarefa talvez lhe seja demasiadamente custoso frente à relevância dos seus diversos compromissos profissionais. A exemplo do aposentado leigo, também você precisará delegar o conserto do automóvel a outrem, decerto uma concessionária integralmente dedicada a reparar carros alemães sofisticados como o seu.

As democracias contemporâneas, ditas representativas, operam por meio de um mecanismo delegatário semelhante ao que muitos de nós empregamos quando nossos automóveis apresentam algum defeito. Tanto em um caso quanto em outro, transferimos a alguém a tarefa que nós mesmos, por falta de tempo ou de competência, não lograríamos executar a contento diretamente. Em relação à democracia representativa, isso significa que nós, cidadãos, delegamos boa parte de nossa vida pública a políticos individuais e a seus partidos, que se tornam responsáveis diretos pela confecção da maioria das leis e pela tomada de uma ampla gama de decisões importantes, como aquelas atinentes às finanças do país¹.

Quando se trata de política democrática, o poder de execução (ou executivo) costuma ser majoritariamente delegado a um único líder, ora denominado presidente, ora identificado como primeiro ministro². Ambos são responsivos à nação como um todo, que se confunde com o seu próprio eleitorado³. Por isso, são levados a pensar em

¹ A delegação, é claro, não se encerra nas concessionárias ou nos políticos. Assim como o reparo do automóvel é delegado a mecânicos especializados, boa parcela das tarefas públicas é repassada pelos políticos aos servidores públicos. Mas, aqui, já não tratamos da delegação operada pelos cidadãos no momento do voto. Na linha do raciocínio desenvolvido no texto, cf. MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STRØM, Kaare. *Parliamentary Democracy: Promise and Problems*. In: MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STRØM, Kaare. (orgs.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 1. Para esta dissertação, consulte a versão eletrônica disponível no “Scholars Portal Books”, cuja paginação difere daquela presente na edição impressa. Os fatores “tempo” (ou “capacidade”) e “competência” são ressaltados por STRØM, Kaare. *Parliamentary Democracy and Delegation*. In: MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STRØM, Kaare. (orgs.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 3/6. Em relação ao universo político, STRØM aponta duas razões adicionais para o emprego da delegação. A primeira seria o “paradoxo de Condorcet” ou “Teorema da Impossibilidade de Arrow”, traduzido no fato de que, mesmo quando compostas por indivíduos inteiramente racionais, coletividades são incapazes de formar preferências coletivas consistentes. Isto é, na ausência de restrições procedimentais, como aquelas providenciadas por instituições e sistemas eleitorais, não seria possível estabelecer uma ordem de preferências transitivas para o grupo como um todo. Outra vantagem da delegação política seria mitigar problemas inerentes à ação coletiva, costumeiramente prejudicada por decisões individuais que levam a resultados subótimos para o grupo. Trata-se de temas complexos, que me fariam desviar demasiadamente do roteiro proposto. Em razão disso, não serão desenvolvidos no corpo do texto.

² Exceção conhecida é o sistema de Governo suíço, cujo Poder Executivo é um colegiado composto de membros, o *Bundesrat* (ou Conselho Federal). Sobre o peculiar arranjo helvético, cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. Chicago: University of Chicago Press, 1965, p. 116-120 e MÖLLERS, Christoph. *The Three Branches – A Comparative Model of Separation of Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2013., p. 183.

³ No caso do primeiro ministro, como será visto em outra oportunidade, a palavra “eleitorado” deve ser tomada em termos práticos, antes que formais. Isso porque, na condição de parlamentar, o primeiro ministro é eleito, de fato, pelo eleitorado de seu distrito, não pela nação. A liderança do Governo é por ele obtida apenas indiretamente, por força de seu papel de líder do partido prevalente na Assembleia. Trata-se de um aspecto do sistema parlamentarista muitas vezes não compreendido pelos próprios eleitores, os quais, conforme já adiantado, apenas enxergam no primeiro ministro o líder da nação como um todo, tal qual um presidente eleito por via direta. Em relação ao cenário político canadense, cf. RUSSELL, Peter H.; SOSSIN, Lorne (Ed.). *Parliamentary democracy in crisis*. Toronto: University of Toronto Press, 2009.

ampla perspectiva sobre problemas sociais e a resistir aos apelos de interesse específicos. Quando a economia sofre ou quando algum novo escândalo de corrupção vem à tona, presidentes e *premiers* levam a culpa. Não por outro motivo, eles são fortemente incentivados “a construir sua própria capacidade institucional para liderança forte e governança efetiva”, o que requer “um sistema burocrático unificado, coordenado, centralmente dirigido, que se possa controlar de cima”⁴. Quando politicamente possível, portanto, o aparato governamental será constituído por “um pequeno e efetivo corpo de homens capaz de produzir ação concertada”, como já lecionava Karl Loewenstein meio século atrás⁵.

Todavia, a delegação do Poder Executivo pode não ser um procedimento inteiramente benigno. Na verdade, *há sempre o risco de que a delegação degenerem em abdicação*, ou seja, que o delegante perca o controle sobre o delegado, possibilitando a este último a adoção de condutas prejudiciais ao próprio delegante ou, no mínimo, condutas diversas daquelas que seriam adotadas pelo delegante, caso ele mesmo fosse o responsável direto pela execução das tarefas. Em outras palavras: sempre existe o risco latente de que a concessionária determine a instalação de uma peça falsa em seu carro zero-quilômetro ou de que o presidente do país promova uma política fiscal favorável a sua reeleição imediata, porém nefasta ao desenvolvimento socioeconômico

⁴ Os exemplos anteriores e a citação, esta ligeiramente editada, foram extraídos de MOE, Terry M.; CALDWELL, Michael. The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (JITE)/*Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1994, p. 175/176. No caso brasileiro, a estrutura hierarquizada do Poder Executivo emana de disposição constitucional: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.”

⁵ LOEWENSTEIN, Karl. Political power and the governmental process. *Op. cit.*, p. 43. A bem da verdade, Karl Loewenstein atribui o caráter compacto do Governo à “biologia do poder”. Nem sempre, no entanto, será possível construir uma máquina governamental enxuta, como demonstram os sistemas presidencialistas de Brasil e de Estados Unidos. Quanto ao contexto americano, Moe e Caldwell argumentam que o inchaço da máquina executiva serve de contrapeso ao poder do corpo assemblear. Cf. MOE, Terry M.; CALDWELL, Michael. The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Op. cit.*, p. 173-176. No caso brasileiro, o excesso de pastas e cargos deve-se, como é notório, à estratégia do presidencialismo de coalizão, que tenta remediar, entre outras fragilidades institucionais, o multipartidarismo extremo. Nessa linha, a título meramente ilustrativo, cf. o clássico ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-38.

de longo prazo. É por isso que toda delegação deve ser acoplada a mecanismos adequados de “accountability”(ou controle)⁶.

Nas democracias contemporâneas, a tarefa do controle é partilhada e executada de maneira interdependente por um sem-número de atores⁷, inclusive o próprio Governo, ainda que de forma atípica ou secundária⁸. Nada obstante, a missão de controle democrático é delegada precipuamente às Assembleias, que a tomam para si como função típica⁹. Isso não ocorre à toa. Com efeito, a história da democracia moderna confunde-se com a narrativa de ascensão dos parlamentos como instâncias representativas dedicadas ao controle das ações do soberano¹⁰, especialmente aquelas relacionadas ao gasto público¹¹. Além de razões históricas, há imperativos de ordem normativa e institucional que justificam a vocação das Assembleias para o controle do Governo: o corpo assemblear, ao incorporar diferentes vozes da sociedade,

⁶ O raciocínio geral foi tomado de MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STRØM, Kaare. *Parliamentary Democracy: Promise and Problems*. *Op. cit.*, p. 2. O termo *accountability* é objeto de profundas divergências entre os estudiosos da Ciência Política. Aqui, a expressão será assimilada à ideia mais ampla de “controle”. Nesse particular, sigo a opção metodológica de STRØM, Kaare. *Parliamentary Democracy and Delegation*. *Op. cit.*, p. 7/8.

⁷ Trata-se da ideia, já muito difundida, de “checks and balances”, presente tanto no presidencialismo quanto no parlamentarismo. O tema será desenvolvido no momento oportuno.

⁸ No Brasil, o Governo exerce tanto o controle intraorgânico, sobre si mesmo, quanto o controle interorgânico, sobre outros órgãos e instituições. Exemplo marcante do primeiro caso é a Controladoria-Geral da União, cujo fundamento constitucional repousa no art. 74. Exemplo de controle interorgânico é aquele exercido pelo presidente quando apõe veto a projeto de lei aprovado pelo Congresso (art. 66, § 1º, da Constituição). As noções de controle intraorgânico e de controle interorgânico são bem trabalhadas por LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. *Op. cit.*, p. 164-227.

⁹ Em tal sentido, confira-se a lição MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Trad. de Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981, p. 55: “Ao contrário da função de governar, para a qual é radicalmente inadequada, a função verdadeira de uma assembléia representativa é a de vigiar e controlar o Governo; colocar todos os seus atos à luz da publicidade; exigir explicação e justificação para todos os atos que pareçam contestáveis; censurá-los se forem considerados condenáveis e, se os homens que compõem o Governo abusarem de seus deveres, ou cumprirem-nos de maneira conflitante com a vontade expressa da nação, retirá-los de seus cargos e nomear seus sucessores, seja expressamente, seja virtualmente.” No mesmo sentido, cf. HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto. *The Budget Process as a Political Arena*. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto (Ed.). *Who decides the budget?: a political economy analysis of the budget process in Latin America*. Harvard University Press, 2009, p. 299.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 57.

¹¹ Afinal, segundo STELZER, Manfred. *The Constitution of the Republic of Austria*. Oxford: Hart Publishers, 2011, p. 96, “Parliament’s participation in questions of the budget is actually the historical root of parliamentarianism and its introduction was primarily important for controlling the financial means at the monarch’s disposal for the purpose of warfare.”

manifestando-as por meio de representantes diretamente eleitos, afigura-se mais democrático e plural que instâncias técnicas e insuladas, como o Judiciário¹².

Por outro lado, a atuação das Assembleias não é isenta de críticas. Dada a dimensão restrita de seu eleitorado, parlamentares e congressistas são naturalmente movidos por interesses paroquiais¹³. Como salienta Roy T. Meyers, “eles precisam visitar seus distritos com frequência, perguntar a opinião de seus eleitores e refletir seus valores quando atuam na Legislatura”, o que se justifica “em virtude do risco frequente de remoção pela via eleitoral”¹⁴. Ou seja: na ausência de incentivos institucionais centralizadores, parlamentares e congressistas preocupam-se com a parte, não com o todo¹⁵. Portanto, quando chamados a decidir sobre algum tema relevante para a nação, é provável que eles “não estejam vinculados a noções abrangentes de coerência, eficiência e coordenação”¹⁶. Isso, claro, se conseguirem chegar a alguma decisão, pois seu caráter multitudinário milita contra a produção de uma vontade política unificada¹⁷. Assim, “Legislaturas tendem ao desequilíbrio e sua decisão modal é a não decisão”¹⁸.

Em outras palavras: um Governo forte e bem aparelhado é capaz de intervir na realidade social de maneira mais eficiente, podendo, assim, implementar o mandato de que foi investido pelo voto popular. No entanto, caso não seja submetido a certas amarras, o Governo pode voltar-se contra seu próprio senhor, usando seu poder para a efetivação de políticas questionáveis. A Assembleia cumpre o papel de contrabalançar

¹² Nessa linha, cf. LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Tese de Doutorado. Brasília: UnB, 2005, p. 1-10. Opinião complementar é a de MÖLLERS, Christoph. *The Three Branches – A Comparative Model of Separation of Powers*. *Op. cit.*, p. 85: “A parliamentary legislature, in contrast to a single legislator, thereby also serves to document the differing minority opinions.” Em sentido diverso, com ênfase no papel do Poder Judiciário, conferir, entre diversos outros, SHAPIRO, Ian. *The State of Democratic Theory*. New Jersey: Princeton University Press, 2003.

¹³ Ao menos na ausência de incentivos institucionais agregadores, como costuma ocorrer em sistemas presidencialistas. Em sistemas parlamentaristas, embora também haja forte inclinação paroquial por parte dos parlamentares, há mecanismos institucionais centralizadores que impedem sua atuação dispersiva na Legislatura. A esse respeito, cf. MOE, Terry M.; CALDWELL, Michael. The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Op. cit.*, p. 175/177.

¹⁴ MEYERS, Roy T. Legislatures and Budgeting. In: MEYERS, Roy T. (Ed.) *Handbook of Government Budgeting*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999, p. 487.

¹⁵ ROCHA, Antonio Sérgio Carvalho. As partes e o todo: Congresso nacional, executivo e o problema do orçamento no Brasil. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 34, 2008, p. 55-59.

¹⁶ Citação ligeiramente editada. Cf. MOE, Terry M.; CALDWELL, Michael. The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Op. cit.*, p. 175.

¹⁷ LOEWENSTEIN, Karl. Political power and the governmental process. *Op. cit.*, p. 42.

¹⁸ MEYERS, Roy T. Legislatures and Budgeting. In: MEYERS, Roy T. (Ed.) *Handbook of Government Budgeting*. *Op. cit.*, p. 488. Aqui, o problema das Legislaturas é o já mencionado “Paradoxo de Condorcet”.

o poder governamental, tornando suas ações mais lentas, moderadas e representativas. Todavia, quando investida de poder excessivo, a Legislatura pode drenar do sistema político o manancial de eficiência desejável à sua operação. Disso decorre o dilema político fundamental, bem sintetizado por Bruno Reis e Rogério Arantes¹⁹:

Trata-se de controlar o poder, mas sem impedir que ele seja exercido de maneira eficaz na implementação de decisões coletivas que se estabeleçam como tal por procedimento reconhecido como legítimo. De viabilizar seu exercício, mas sempre dotando a população a ele submetida dos instrumentos de contenção necessários à livre persecução de objetivos parciais ou individuais autônomos – com a incorporação da inevitável dose de conflito ou de disputa aí contemplada.

1.2. Reformas no processo orçamentário: um caminho eficaz na busca entre eficiência e controle

Naturalmente, não é fácil, e talvez nem seja possível, determinar o balanço ótimo entre eficiência (Governo) e controle (Assembleia) num dado sistema político, até porque se trata de um equilíbrio necessariamente dinâmico, não estático²⁰. Contudo, isso não impede que diversos Estados, num exercício de tentativa e erro, implementem reformas destinadas ao aprimoramento de seus arranjos institucionais, a fim de torná-los mais harmônicos e equilibrados. Nesse contexto, o processo orçamentário tem sido objeto de extensas reformas mundo afora.

A bem da verdade, o processo orçamentário reflete com intensidade notável os dilemas próprios dos sistemas políticos. O Estado possui uma série de tarefas precípuas que lhe são incumbidas pela Constituição, tudo com o objetivo último de satisfazer as diversas necessidades individuais e coletivas. Como não existe essa coisa de almoço grátis²¹, o Poder Público precisa de dinheiro (receitas) para desempenhar suas

¹⁹ REIS, Bruno Pinheiro Wanderley e ARANTES, Rogério Bastos. Instituições Políticas e Controles Democráticos. In: MARTINS, Carlos Benedito e LESSA, Renato. *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: Anpocs, 2010, p. 243.

²⁰ Como diz LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. Op. cit., p. 74, “it appears a biological law of the constitutional state that the center of political gravity continually shifts. It oscillates between the ascendancy of the legislative assembly and the executive leadership of government”.

²¹ FRIEDMAN, Milton. *There's no such thing as a free lunch*. La Salle, IL: Open Court, 1975.

atividades, que se traduzem em gastos (despesas). Ocorre que os recursos disponíveis são limitados (ou escassos, na linguagem dos economistas). Desse modo, nem todas as necessidades públicas podem ser satisfeitas a um só tempo. Por esse motivo, o orçamento público reflete escolhas sobre o que o Governo pretende fazer ou não, traduzindo, em um plano contábil, suas prioridades de gastos para um determinado período²². Isso pode significar que, durante um ano, o Estado fomentará indústrias em vez de construir escolas ou que determinados setores da sociedade terão de suportar maior sacrifício fiscal sem contrapartida equivalente em serviços públicos. Em uma democracia, obviamente, tais escolhas não são realizadas de forma completamente asséptica e técnica. É esperado, portanto, que as decisões orçamentárias sejam impregnadas de conflitos entre vencedores e vencidos²³. O processo orçamentário tem o escopo de amortecer o impacto desses embates, canalizando essa natural conflituosidade de maneira construtiva²⁴, a fim de viabilizar a elaboração, aprovação, execução e controle das decisões orçamentárias da maneira mais equilibrada, eficiente, flexível e representativa possível²⁵.

Como sói acontecer nas democracias representativas, o processo orçamentário é protagonizado por Governo e Assembleia. O Governo, já vimos, tende a privilegiar a satisfação de interesses globais, o que decorre, não apenas de sua missão institucional precípua, de caráter executivo, mas principalmente das demandas de seu eleitorado, que se confunde com a nação como um todo. Do ponto de vista do Governo, portanto, o orçamento consiste basicamente em um instrumento de governança pública necessário para a implementação de medidas reputadas necessárias ao bem-estar do país, a exemplo da sustentabilidade fiscal²⁶. A Assembleia, por sua vez, caracteriza-se

²² A necessidade de escolhas é enfatizada por diversos autores, a exemplo de RUBIN, Irene. *The Politics of Public Budgeting – getting and spending, borrowing and balancing*. 7th ed. Los Angeles: SAGE, 2014, p. 1/2.

²³ RUBIN, Irene. Understanding the Role of Conflict in Budgeting. In: MEYERS, Roy T. (Ed.) *Handbook of Government Budgeting*. *Op. cit.*, p. 30.

²⁴ *Idem, ibidem*, p. 31.

²⁵ Os quatro estágios do processo orçamentário – elaboração, aprovação, execução e controle – e suas quatro características básicas – equilíbrio fiscal, eficiência, adaptabilidade (ou flexibilidade) e representatividade – são destacadas por HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto. The Budget Process as a Political Arena. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto (Ed.). *Who decides the budget?: a political economy analysis of the budget process in Latin America*. *Op. cit.*, p. 297/301.

²⁶ O papel do Governo na promoção da sustentabilidade fiscal é ressaltada por toda literatura institucionalista. A título de exemplo, cf. HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN,

pela fragmentariedade de seu corpo e pela heterogeneidade dos interesses nele representados. Parlamentares e congressistas, como visto, são fortemente incentivados a satisfazer interesses locais, pois suas carreiras políticas dependem majoritariamente do contentamento de seus próprios distritos. Em termos fiscais, esse padrão de conduta resulta na tendência de que os legisladores simplesmente agreguem as despesas de seus respectivos eleitorados por mera justaposição, deliberando, assim, por gastos superiores aos que estariam dispostos a tolerar, caso fossem obrigados a considerar seus efeitos globais²⁷. Por conseguinte, a participação da Assembleia confere representatividade ao processo orçamentário e amplia o controle sobre sua condução. No entanto, claramente potencializa o risco fiscal, caso não haja mecanismos disciplinadores por parte do sistema político.

Diante desse retrato, não é necessário muito esforço para perceber que o processo orçamentário encontra-se no centro do jogo mais amplo disputado por Governo e Assembleia, a demonstrar que a dinâmica de poder entre essas duas instâncias no âmbito do processo orçamentário constitui indicador confiável dos graus de eficiência e controle expressos no sistema político como um todo²⁸. Portanto, também é possível supor que a reforma do processo orçamentário seja um caminho eficaz para a correção de eventuais desequilíbrios entre Executivo e Parlamento na arena política²⁹, como revelam as recorrentes tentativas de implantação do orçamento impositivo no Brasil³⁰.

Ernesto. The Budget Process as a Political Arena. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto (Ed.). *Who decides the budget?: a political economy analysis of the budget process in Latin America*. Op. cit., p. 299.

²⁷ Loc. cit.

²⁸ Em sentido semelhante, enfatizando o papel do controle legislativo expresso na arena orçamentária, cf. WEHNER, Joachim. Assessing the power of the purse: An index of legislative budget institutions. *Political Studies*, v. 54, n. 4, 2006, p. 779-780.

²⁹ É o que Hallerberg, Scartascini e Stein chamam de “feedback effects”, assim explicados: “This chapter argues that the budget process is a fundamental element of the overall policymaking environment. Successful changes in this arena may lead to change in other policy areas as well.” Cf. HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto. The Budget Process as a Political Arena. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto (Ed.). *Who decides the budget?: a political economy analysis of the budget process in Latin America*. Op.cit., p. 311.

³⁰ CAITANO, Adriana. *CCJ da Câmara aprova Orçamento impositivo*. Correio Braziliense, 04/04/2013, Política, p. 8. Mais recentemente, o novo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, reavivou a proposta. Cf. BRAGA, Isabel. *Câmara aprova proposta que obriga o governo a pagar emendas parlamentares*. O Globo (online), 10/02/2015.

1.3. O objeto da dissertação: a reforma do “Parliamentary Budget Officer” (PBO)

Neste trabalho, meu objetivo principal é investigar por que, como e com que grau de sucesso o Canadá, um país cronicamente marcado pela hipertrofia do Poder Executivo, buscou reequilibrar o seu sistema político por meio de uma recente reforma no sistema de controle financeiro parlamentar. No caso, optou-se por instituir o “Parliamentary Budget Officer” (PBO), um cargo burocrático independente criado, em tese, para diminuir a assimetria de informações entre o forte Governo e a frágil Assembleia, munindo os parlamentares de dados precisos, relevantes e tempestivos sobre as previsões de gastos constantes das propostas orçamentárias (“Estimates”), sobre o custo de novas políticas públicas patrocinadas pelo Governo, sobre o estado da economia e sobre o cenário fiscal.

A escolha do Canadá não é aleatória. Ainda que munido de um forte sistema federal e de uma corte constitucional atuante, o país é um herdeiro direto do parlamentarismo britânico, com sua ênfase no predomínio do primeiro ministro, mediante a fusão entre Executivo e Legislativo, potencializada pelo bipartidarismo artificial e pela extrema disciplina das agremiações políticas³¹. Do ponto de vista governativo, portanto, o Canadá adota um sistema político eficiente, com destaque para as autoridades executivas. Um laboratório ideal, portanto, para a análise da hipótese de que “watchdogs” burocráticos, como o PBO, são capazes de retirar o Parlamento do ostracismo que o acomete em matéria de controle.

No caso canadense, o primeiro ministro Stephen Harper anunciou a novidade com estardalhaço, logo no início de seu mandato, no ano de 2006³². O PBO integraria um pacote legislativo mais amplo, destinado ao incremento da “accountability” horizontal. O motivo dessa reforma, segundo o Partido Conservador de Harper, seria conter potenciais excessos e desvios do próprio Governo, tais como aqueles cometidos pelo gabinete Liberal que o antecederia³³. Em relação ao controle parlamentar, contudo, a reforma mostraria resultados modestos entre 2008 e 2013. É certo que,

³¹ BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction*. 4th ed. Toronto: Oxford University Press – Canada, 2004, p. 132

³² A instituição do PBO, de fato, ocorreria apenas em março de 2008.

³³ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. Toronto: Penguin Canada, 2011, p. 14 e ss.

principalmente nos anos iniciais, Kevin Page, o primeiro PBO, conseguiu atrair para si bastante atenção da mídia e da opinião pública, destacando-se por seu destemor político, pela excelência de seus trabalhos e por um discurso fortemente marcado por valores caros à agenda de governança pública, tais como eficiência e, principalmente, transparência. No entanto, o PBO passou a enfrentar forte resistência do Governo e inclusive de setores do próprio Parlamento, o qual, em tese, seria o seu maior aliado político.

Face ao exposto, proponho-me a examinar a influência dos arranjos institucionais, bem como os incentivos por eles gerados, na gênese, implementação e evolução (ou involução) da reforma, de modo a aferir seu impacto real no balanço entre eficiência (Governo) e controle (Assembleia) no sistema político canadense. Em outras palavras, procurarei compreender por que motivos uma reforma formalmente adequada ao seu objetivo não teria alcançado sua declarada meta, tendo em vista o arcabouço institucional do Canadá. Em linguagem mais vulgar, pretendo descobrir por que o PBO “não pegou”, ao menos no sentido de fortalecer a instância parlamentar no jogo político. Minha posição, aqui, caminha no sentido de que o êxito de reformas, como a do PBO, depende do contexto institucional em que se inserem. Não se fazem reformas num vácuo político ou histórico. Nas democracias contemporâneas, reformas são elaboradas, propostas e implementadas pelos próprios participantes do jogo político e, por isso, o seu sucesso depende da força e dos interesses de seus patrocinadores³⁴, assim como de fatores mais tênues, como o clima político e a trajetória histórica

³⁴ Nesse sentido, a respeito do fracasso ou êxito de reformas em prol da responsabilidade fiscal em países da América Latina, cf. HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto. *The Budget Process as a Political Arena*. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto (Ed.). *Who decides the budget?: a political economy analysis of the budget process in Latin America*. Harvard University Press, 2009, p. 307: “A core finding of this volume is that governments are most likely to comply with such laws when there are powerful actors who are interested in their success. When there are no strong political backers in a country, the law may be only partly implemented or ignored entirely.” No mesmo sentido, agora em relação às estruturas burocráticas, é o escólio de Loureiro, Olivieri e Martes, com fundamento em Carlos Estevam Martins: “Para que se possa compreender a extensão e a natureza do poder burocrático é preciso ter clara a ideia de que este poder nunca é exercido com base apenas nos recursos que lhe são próprios – o controle do conhecimento técnico. O poder dos burocratas vai depender eminentemente do respaldo ou da delegação de algum ator político estratégico que sustentará sua posição como *policy maker*. Ou seja, a burocracia só exerce papel de direção do Estado com base na concessão de poder por outros atores políticos ou, no limite, com base na usurpação desse poder (Martins, 1974).” Cf. LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecilia; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita Loureiro; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Silva (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil – Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: EdFGV, 2010, p. 75.

percorrida pelo país (“path dependence”). No caso do Canadá, entendo que o relativo fracasso do PBO relaciona-se principalmente ao fato de que a reforma não alterou os caracteres básicos do sistema de “Westminster”, que continua a reservar pouco ou nenhum espaço no processo decisório para a atuação de partidos e parlamentares alijados do gabinete, assegurando todo o poder de agenda para o Governo. Desse modo, não só o PBO vê-se limitado pelo sufocante poder governamental, como também os próprios parlamentares, especialmente quando pertencentes aos partidos oposicionistas, não se animam a oferecer contribuições significativas, que deles exigiriam um trabalho técnico pouco visível e nada recompensador sob o ponto de vista político.

A fim de estruturar essas hipóteses de trabalho, algumas perguntas orientadoras revelam-se fundamentais: a reforma teria sido motivada de fato pelas razões apontadas por seu patrocinador? Estaria o primeiro ministro canadense realmente interessado na “moralização” da política? Como o modo de implementação das reformas contradiz os motivos declarados por seu paladino e revela suas reais intenções? Tendo em vista os incentivos gerados pelo sistema político canadense, quais seriam os esperados efeitos da reforma? O que teria levado à continuidade da reforma canadense, mesmo a contragosto de atores políticos relevantes? Do ponto de vista parlamentar, teria sido a reforma canadense de fato exitosa? Ao final, após responder a todos esses questionamentos, espero oferecer ao leitor um retrato cuidadoso dos limites e possibilidades de reformas no processo orçamentário, quiçá também extensíveis a regimes como o do Brasil, cujas falhas costumam ser atribuídas a fatores culturais obscuros, a exemplo do famoso “jeitinho brasileiro”, um chavão geralmente lançado de maneira acrítica, sem qualquer referência ao contexto institucional pátrio. Paradoxalmente, o relativo fracasso do PBO em seus primeiros anos não deixa ser um alento aos brasileiros otimistas, pois revela que o avanço institucional pode encontrar obstáculos até mesmo em países social e economicamente pujantes.

Antes de prosseguir no exame do objeto proposto, contudo, devo apresentar alguns esclarecimentos acerca da metodologia e da teoria aqui empregadas.

1.4. Aspectos teórico-metodológicos

Primeiramente, esclareço que este trabalho toma por referência analítica básica a literatura dita neoinstitucionalista. Em Ciência Política, o neoinstitucionalismo está associado à ênfase posta na influência das instituições para a produção de comportamentos e resultados políticos. Isso significa, em síntese, que outros fatores explicativos, como os de ordem social, cultural e econômica, são preteridos ou no mínimo marginalizados em favor de uma análise centrada em regras e processos organizacionais. Não que aqueles fatores sejam desimportantes, mas a corrente neoinstitucionalista entende que a análise do processo político ganha consistência quando as variáveis institucionais são evidenciadas³⁵.

Embora o neoinstitucionalismo já não seja uma abordagem tão recente assim (seu ápice acadêmico ocorreu nas décadas de 80 e 90), o adjetivo “novo” ainda retém sua utilidade para fins explanatórios, pois permite ao leitor dissociar essa corrente analítica do assim batizado “velho” institucionalismo, que se fazia em épocas anteriores. O “velho” institucionalismo nos é bastante familiar. Trata-se da conhecida análise jurídico-formal, que se limita a descrever instituições, aqui consideradas órgãos do Estado. Além disso, costuma-se distinguir o novo institucionalismo do chamado “behaviorismo”, corrente mais conhecida no âmbito das ciências sociais. Isso porque, em algumas versões da abordagem “behaviorista”, o comportamento coletivo é explicado pela mera soma das vontades de atores individuais, como se não houvesse nexos entre ações e estruturas.

A nova abordagem institucionalista, por sua vez, não se limita a descrever instituições ou a explicar como elas funcionam, tampouco entende ser possível compreender a ação coletiva a partir da agregação de preferências individuais. Na verdade, o projeto teórico neoinstitucionalista representa uma tentativa de

³⁵ Sobre as características essenciais do neoinstitucionalismo, conferir, entre outros, os seguintes trabalhos: NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, 2009, p. 95-121; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Comentários sobre a abordagem neoinstitucionalista. *Revista Salamanca*, v. 1, p. 17-21, 2002 e HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58, 2003, p. 193-223.

dimensionar o impacto das instituições sobre as ações individuais, mas sem recair em um determinismo à moda estruturalista. Trata-se de um *meio-termo*: por um lado, é reconhecida a relevância das vontades individuais; por outro, entende-se que essas mesmas vontades são necessariamente constrangidas, uma vez que não se realizam num vácuo institucional³⁶.

O novo institucionalismo, no entanto, não constitui um bloco teórico monolítico. Em geral, apontam-se três versões da abordagem neoinstitucionalista: a histórica, a da escolha racional e a sociológica.

Das três versões apontadas, a sociológica é a que menos me interessa e isso está relacionado ao seu conceito de “instituição”, excessivamente amplo para os propósitos deste trabalho. É que, para os neoinstitucionalistas sociológicos, a categoria “instituição” vai além de órgãos, regras e procedimentos formais, abrangendo principalmente “os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana”³⁷. O neoinstitucionalismo sociológico, portanto, acaba por esfumazar a linha divisória entre instituição e cultura, enaltecendo ainda o papel predominante do fator cultural no desenvolvimento das ações individuais, justamente o que pretendo evitar aqui. Minha hesitação em incorporar a perspectiva sociológica a esta análise tem um motivo bastante simples. Órgãos, regras e procedimentos formais são objetivamente identificáveis e, com maior ou menor facilidade, podem ser alterados por meio do processo político democrático. Já os fatores culturais são de algum modo obscuros. Não raro são arbitrariamente pinçados conforme as inclinações ideológicas do analista ou desenvolvidos com base em certos clichês históricos descontextualizados. Sob o prisma da cultura, não há mecanismos claros de ajustes de rota quando o país vai mal. Desse modo, é comum que a análise cultural recaia num determinismo pessimista, produzindo, quando muito, manifestos banais pela mudança do estado de coisas existente³⁸.

³⁶ Sobre o projeto neoinstitucionalista como um compromisso entre voluntarismo e estruturalismo, cf. NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Op. cit.*, p. 97/98.

³⁷ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. *Op. cit.*, p. 209.

³⁸ Em linha semelhante, Fernando Limongi critica asperamente o pessimismo das “teorias da

Os institucionalismos histórico e da escolha racional são mais promissores. Em ambos os casos, as instituições representam arranjos formais no âmbito do Estado³⁹. Nada obstante, a interação entre atores e instituições ganha diferentes contornos teóricos em cada uma dessas correntes.

A origem do neoinstitucionalismo da escolha racional está relacionada ao advento dos modernos estudos sobre o Congresso dos Estados Unidos⁴⁰. Essa corrente analítica desenvolveu-se, inicialmente, a partir da constatação de que muitos dos problemas ligados à ação política coletiva pareciam ter sido equacionados pelas regras e procedimentos do legislativo americano⁴¹. Explico.

No que diz respeito à natureza dos indivíduos, o neoinstitucionalismo da escolha racional parte da premissa utilitária, familiar aos economistas da escola marginalista, no sentido de que o ser humano age estrategicamente, sempre num esforço de maximização das suas próprias preferências⁴².

Na ausência de balizas formais, conforme já indicado no início desta introdução, espera-se que decisões coletivas tomadas por indivíduos autointeressados não apresentem qualquer consistência, visto ser impossível alinhar mais de duas

modernização”, ancoradas em variáveis não políticas. Nessa linha, cf. LIMONGI, Fernando. Prefácio de Dahl, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997. O manuscrito encontra-se disponível na página acadêmica do pesquisador: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Prefacio_a_Poliarquia_de_Robert_Dahl.pdf> (acesso em 04 de janeiro de 2015).

³⁹ É importante ressaltar que algumas vertentes do institucionalismo histórico apropriam-se do conceito culturalista de instituição. Em geral, no entanto, predominam as definições materiais, isto é, as que se apegam às estruturas formalizadas. Nesse sentido, cf. cf. NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Op. cit.*, p. 101.

⁴⁰ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. *Op. cit.*, p. 202 e LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, v. 37, 1994, p. p. 3-38.

Neste trabalho, utilizo a versão disponibilizada pelo autor em sua página acadêmica: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Novo_Institucionalismo_e_os_Estudos_Legislativos.pdf> (acesso em 07/01/2015)

⁴¹ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. *Op. cit.*, p. 202-207

⁴² TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Comentários sobre a abordagem neoinstitucionalista. *Op. cit.*, 2002; NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Op. cit.*, p. 114.

preferências individuais diversas em uma única ordem. Fernando Limongi oferece um exemplo didático a partir do chamado “Teorema da Impossibilidade de Arrow”⁴³:

O resultado apresentado por Arrow ficou conhecido como o Teorema da Impossibilidade: impossibilidade de uma decisão social única e estável. Isto porque, dada uma certa configuração das preferências individuais, a decisão social entre, digamos, três opções pode ser não-transitiva. Se as preferências de três indivíduos hipotéticos a compor a sociedade forem as seguintes:

I	II	III
X	Y	Z
Y	Z	X
Z	X	Y

e a sociedade decidir qual das três alternativas adotar votando inicialmente entre X e Y, e depois entre Y e Z e entre Z e X, teremos que $X > Y > Z > X$. Isto significa que a decisão social é inconsistente (porque não-transitiva) e indeterminada. Dito de outro modo mesmo que as preferências individuais sejam conhecidas, é impossível saber qual a preferência da coletividade.

No entanto, a análise sistemática das votações do Congresso americano revelou um quadro muito menos caótico do que o suposto pelo “Teorema da Impossibilidade de Arrow”. Na verdade, as deliberações do legislativo estadunidense mostravam-se bastante consistentes. Dessa constatação, os estudiosos da escolha racional concluíram que o motivo dessa estabilidade decisória decorreria do fato de que as instituições disciplinam o processo de escolha dos indivíduos, por exemplo, ao distribuírem de maneira desigual o poder decisório de cada ator. Os hipotéticos atores I, II e III podem ter preferências inteiramente diversas, mas o resultado não será arbitrário se houver uma regra que, por exemplo, garanta ao ator I a prerrogativa de sustar certa votação tendente a cancelar uma das preferências indesejadas. Assembleias de todos os países estão repletas de regras desse tipo.

⁴³ LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Op. cit.*, p. 8.

Para os teóricos da escolha racional, os parlamentares continuariam egoístas, autointeressados e calculadores. Apesar disso, os procedimentos organizacionais limitariam suas escolhas. Instituições seriam vistas, assim, como constrangimentos às escolhas de indivíduos que atuam em interação estratégica. As regras do jogo político⁴⁴.

Sob a óptica da escolha racional, as instituições têm para os indivíduos um uso meramente instrumental. Instituições perduram enquanto sejam úteis aos atores políticos. É que, embora as regras constriam as opções individuais, elas não o fazem à toa, mas sim para viabilizar trocas. Sem os procedimentos, como visto, o processo de barganha seria completamente anárquico. Instituições existem, em síntese, porque conferem aos indivíduos certa previsibilidade sobre o que podem obter de outrem caso adotem determinada conduta, tal qual parâmetros estratégicos. Nessa linha, a mudança institucional e a falta de efetividade de uma instituição ocorrem quando as regras existentes são disfuncionais ou oferecem ganhos subótimos para os atores⁴⁵.

O institucionalismo histórico, por sua vez, não apresenta a mesma homogeneidade interna demonstrada pela corrente da escolha racional. Em geral, os institucionalistas históricos equiparam o termo “instituição” às estruturas do Estado, enfatizando as relações de poder assimétricas que tais arranjos favorecem. Todavia, as instituições não são encaradas apenas como regras de um jogo ditado pela dinâmica de indivíduos racionais. É certo que há muitos institucionalistas históricos simpáticos ao “enfoque calculista”, mas boa parte adota concepções algo culturalistas a respeito da relação entre indivíduos e instituições, geralmente num plano bem abstrato. Muitos sublinham que o comportamento humano nunca é inteiramente estratégico, sendo limitado pela visão de mundo própria do indivíduo e também pela simbologia do meio em que ele se encontra. Sob tal perspectiva, indivíduos frequentemente deixam de lado a maximização ótima de suas ambições íntimas e recorrem a modelos de conduta ou protocolos já estabelecidos. Instituições fornecem verdadeiros “filtros de interpretação”⁴⁶. Para essa corrente, segundo Peter Hall e Rosemary Taylor, “não

⁴⁴ NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Op. cit.*, p. 101.

⁴⁵ *Idem, ibidem*, p. 108 e 115.

⁴⁶ A título de exemplo, Hall e Taylor citam a obra de MARCH, James & OLSEN, Johan P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York. Free Press, 1989. Cf. HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. *Op. cit.*, p. 198.

somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação”. Nesse contexto, a cadeia causal desenvolvida pelos institucionalistas históricos pode compreender elementos não estritamente institucionais, como a relevância da difusão de certo ideário⁴⁷.

Contudo, a característica mais marcante da perspectiva institucionalista histórica é o conceito de “path dependence”, um termo que, nas palavras de Mariana Prado e Michael Trebilcock, “descreve como o reforço de um determinado conjunto de arranjos ao longo do tempo aumenta o custo de sua mudança”⁴⁸. Isto é, a ideia de “path dependence” enfatiza que toda escolha institucional produz consequências não planejadas e os custos de sua reversão superveniente podem ser muito altos, inviabilizando reformas extremas. Vale dizer: sob determinadas circunstâncias, certa escolha institucional pode gerar um estado de coisas que futuros reformadores não conseguirão alterar facilmente por vontade própria, ainda que os resultados produzidos pela estrutura existente sejam subótimos⁴⁹. Em tal cenário, mudanças profundas seriam possíveis, mas dependeriam necessariamente de “conjunturas críticas”⁵⁰.

Vê-se, portanto, que o institucionalismo da escolha racional e seu parente histórico guardam entre si diferenças relevantes. O primeiro é dedutivo e atribui os resultados políticos à interação estratégica de atores racionais egoísticos atuantes sob determinadas regras, as quais são mantidas e observadas conforme sua capacidade de assegurar trocas. O segundo é indutivo, contextual, caracteriza a relação entre indivíduos e instituições em termos abstratos, enfatiza as assimetrias de poder no bojo das organizações, integra fatores extrainstitucionais a sua análise e correlaciona o desenvolvimento institucional ao chamado “path dependence”.

Apesar dessas diferenças, o diálogo entre as escolas não deve ser descartado, até porque cada perspectiva possui suas próprias virtudes e fraquezas. Por um lado, o

⁴⁷ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. *Op. cit.*, p. 198/199.

⁴⁸ PRADO, Mariana; TREBILCOCK, Michael. Path dependence, development, and the dynamics of institutional reform. *University of Toronto Law Journal*, v. 59, n. 3, 2009, p. 350.

⁴⁹ *Idem, ibidem*, p. 351.

⁵⁰ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. *Op. cit.*, p. 201; PRADO, Mariana; TREBILCOCK, Michael. Path dependence, development, and the dynamics of institutional reform. *Op. cit.*, p. 355-358.

institucionalismo da escolha racional tem o mérito de acoplar um arcabouço conceptual bastante preciso ao rigor metodológico quantitativo, prestando-se a construir teorias sistemáticas com vocação preditiva. Entretanto, ao postular a racionalidade humana em termos estritamente utilitários, essa escola encontra dificuldades para explicar, no plano empírico, decisões aparentemente irracionais. O fato é que a racionalidade humana é falha e pode ser comprometida pela fraqueza de vontade ou pela persistência de desejos e crenças irracionais enraizadas. De resto, o cenário institucional pode privar o indivíduo de informações cruciais para a tomada de uma decisão racional, gerando resultados subótimos⁵¹. Em suma, a corrente da escolha racional parece incorrer em um voluntarismo excessivo. Essa fragilidade, de outro lado, pode ser mitigada por elementos comumente articulados em abordagens do tipo histórico, que relacionam a decisão individual a um conjunto familiar de modelos morais e cognitivos a serem observados. Nada impede, assim, que uma determinada ação possa ser imputada concomitantemente a razões estratégicas e a paradigmas de legitimidade atrelados à instituição⁵². Quanto à permanência das instituições, a corrente da escolha racional oferece um forte argumento ao atrelar sua continuidade aos ganhos advindos para os atores⁵³, no que consegue amenizar um indisfarçável viés determinista em análises do tipo “path dependence”⁵⁴. O conceito de “path dependence”, por sua vez, ajuda a explicar a corriqueira permanência de instituições disfuncionais, chamando atenção para os custos de reversão de escolhas pretéritas e para as particularidades do percurso histórico trilhado por cada país.

Neste trabalho, concedo espaço tanto para a abordagem da escolha racional quanto para a análise de tipo histórico. Muitos de meus pressupostos teóricos são colhidos da literatura forjada pela corrente da escolha racional, cujos conceitos são facilmente aplicáveis a diferentes cenários institucionais, já que independem de especificidades históricas hostis a generalizações. A qualidade sistemática dessa

⁵¹ ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Trad. Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994, p. 47-59.

⁵² HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. *Op. cit.*, p. 216-221.

⁵³ *Idem, ibidem*, p. 215.

⁵⁴ Essa crítica é rechaçada por Prado e Trebilcock, para os quais a teoria do “path dependence” não é determinista. A mudança institucional é possível, mas não sem limites. Cf. PRADO, Mariana; TREBILCOCK, Michael. Path dependence, development, and the dynamics of institutional reform. *Op. cit.*, p. 358.

literatura, como visto, é inegável. Metodologicamente, no entanto, sou impelido a incorporar uma abordagem mais afeita ao institucionalismo histórico. Isso porque a literatura racionalista possui um acento fortemente dedutivo e quantitativo. Aqui, ao contrário, o êxito do objetivo principal passa pela descrição e crítica de um caso específico, a partir do qual desejo extrair algumas generalizações. Meu método de trabalho, portanto, é claramente indutivo e dependente de análise histórica contextual. Como se não bastasse, a literatura política feita no Canadá, ao contrário do que ocorre no Brasil⁵⁵, não sofreu influência tão significativa do empirismo quantitativo estadunidense⁵⁶. Desse modo, boa parte deste trabalho reflete o tom mais tradicional da bibliografia de apoio, fortemente calcada em personagens históricos e notas culturais. Em algumas passagens, chego até mesmo a emular o “velho” institucionalismo de caráter descritivo, especialmente no capítulo dedicado às instituições políticas do Canadá. Há uma razão intencional para tanto: porque o país norte-americano não é tão familiar ao leitor brasileiro, julguei oportuno explicar em maiores detalhes o funcionamento de seus órgãos principais.

Além disso, devo destacar algumas limitações de minha análise. A primeira delas está relacionada ao fato de que a reforma canadense ainda está em andamento e seus efeitos ainda não podem ser plenamente conhecidos. Reflexo disso é a escassa bibliografia sobre o tema. Diante de tal cenário, este trabalho não deixa de ser marcadamente exploratório e especulativo.

Outra limitação diz respeito a duas variáveis importantes que não examinei detidamente neste espaço: o Poder Judiciário e o arranjo federativo. A ausência de uma discussão mais profunda sobre o impacto dos magistrados no processo orçamentário não deve, contudo, causar surpresa. A influência do Poder Judiciário em matéria

⁵⁵ Como se sabe, a literatura política empírica brasileira desenvolvida a partir de meados dos anos 90 dialoga no idioma do institucionalismo empírico ancorado na teoria da escolha racional, muito por influência de autores que desenvolveram suas teses de doutorado em centros de excelência dos EUA. Não por acaso, ao tratar dos estudos legislativos realizados no Brasil, Fernando Limongi afirma que a constituição dessa área em nosso país dá-se pela referência e assimilação explícita da literatura americana. Cf. LIMONGI, Fernando. Estudos Legislativos. In: MARTINS, Carlos Benedito e LESSA, Renato. *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: Anpocs, 2010, p. 163.

⁵⁶ Exceções: GODBOUT, Jean-François; HØYLAND, Bjørn. Coalition voting and minority governments in Canada. *Commonwealth & Comparative Politics*, v. 49, n. 4, p. 457-485, 2011; CONLEY, Richard S. Legislative Activity in the Canadian House of Commons: Does Majority or Minority Government Matter?. *American Review of Canadian Studies*, v. 41, n. 4, p. 422-437, 2011.

orçamentária já é bastante conhecida, mas não se faz tão presente no caso específico de que trato neste trabalho. De fato, o Judiciário canadense até hoje não afetou de maneira substancial o embate político frequentemente travado entre PBO, Governo e Parlamento. Em relação ao PBO, apenas uma decisão judicial chegou a ser proferida⁵⁷, mas sem qualquer efeito prático: a Corte Federal canadense negou-se a apreciar o mérito da demanda, permitindo que o Governo continuasse a obstruir o trabalho de Kevin Page, então responsável pela tarefa de monitorar a execução orçamentária em prol da atividade parlamentar de controle⁵⁸.

Quanto ao federalismo, sua influência no caso específico do PBO é praticamente nula. Nenhuma variável regional parece afetar diretamente a trajetória percorrida por essa instância no cenário político canadense, ainda que o arranjo federativo do país seja reconhecidamente um dos mais descentralizados do mundo.

Por fim, algumas notas terminológicas são necessárias, a fim de que o propósito maior desta dissertação não seja prejudicado por imprecisões de ordem semântica.

Primeiramente, devo esclarecer o uso recorrente dos termos “Governo” e “Assembleia”. Em minha opinião, tais termos caracterizam de maneira mais precisa e universal as instâncias políticas rotineiramente denominadas “Poder Executivo” e “Poder Legislativo”. O Governo, aqui entendido como o presidente ou primeiro ministro e seu estafe direto, faz muito mais do que apenas executar leis. Na verdade, governar também envolve a própria criação de atos normativos primários. Tanto que o Governo monopoliza a agenda legislativa de quase todos os países, inclusive Brasil e Canadá⁵⁹. Por conseguinte, a denominação “Poder Executivo” soa reducionista. “Assembleia”, por seu turno, é preferível a “Congresso” (marcadamente presidencialista) e “Parlamento” (nitidamente parlamentarista). Uma palavra ampla o bastante para incluir em um mesmo gênero todos os corpos representativos diretamente eleitos. Ao mesmo tempo, “Assembleia” é um termo que não imputa a congressistas e parlamentares uma função

⁵⁷ Trata-se de Page v Mulcair, 2013 FC 402.

⁵⁸ A timidez judicial, como será visto, certamente decorre de causas institucionais.

⁵⁹ É conhecida a “Lei dos 90%”. Ou seja, as taxas de dominância e de sucesso dos projetos de lei governamentais costumam atingir a casa dos 90% em relação ao total de propostas deliberadas e aprovadas pelas Assembleias ao redor do mundo. Cf. LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos-CEBRAP*, n. 76, 2006, p. 21/22.

que lhes é cada vez mais estranha: a de legislar. De todo modo, não pretendo seguir meu próprio conselho com demasiado rigor. Para o bem da fluência do texto, usarei em algumas passagens os termos “Governo” e “Executivo” de maneira intercambiável. O mesmo farei com os vocábulos “Assembleia”, “Legislatura”⁶⁰ e “Legislativo”. Sempre que possível, apenas os termos “Parlamento” e “Congresso” serão reservados para seus contextos mais adequados.

Há outra questão terminológica a ser tratada. E das mais importantes, já que se confunde com o próprio cerne teórico da dissertação. Refiro-me aos conceitos de “eficiência” e “controle”.

O termo “eficiência” é bastante problemático, especialmente em uma dissertação como esta, que tangencia o problema econômico da alocação de recursos escassos. Em economia, a palavra eficiência pode tomar diversos significados para si.

“Eficiência” pode significar simplesmente a obtenção da maior riqueza com o menor custo possível⁶¹. Para ficarmos num exemplo básico, será eficiente a operação de uma fábrica de automóveis se o incremento de sua produção for possível apenas com a contratação de mais funcionários, com a compra de máquinas ou com a realização de novos investimentos⁶². A eficiência desse processo produtivo é evidente: a fábrica alcançou determinado estágio em que consegue produzir o máximo possível com os recursos disponíveis.

Outra conhecida acepção de “eficiência”, em Economia, corresponde ao estado de “Pareto-eficiente”⁶³. Do ponto de vista paretiano, sempre que uma determinada mudança na alocação de recursos melhora a situação de pelo menos um indivíduo, sem deteriorar a condição de nenhum outro, há o que se chama de “melhora de Pareto”.

⁶⁰ Não confundir “Legislatura”, aqui entendido como sinônimo de “Assembleia”, o termo “legislatura” empregado pela Constituição de 1988 para indicar o período correspondente ao mandato parlamentar de quatro anos (art. 44, parágrafo único).

⁶¹ BITTENCOURT, Mauricio Vaz Lobo. Princípio da Eficiência. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira e KLEIN, Vinicius (org.). *O que é Análise Econômica do Direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 30.

⁶² O exemplo foi colhido de SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é pesquisa em Direito e Economia? *Cadernos Direito GV*, v. 5, n. 2, março/2008, p. 23.

⁶³ A referência óbvia, aqui, é ao famoso pensador italiano Vilfredo Pareto, responsável pela formulação inicial dos conceitos adiante explanados. Cf. DOMINGUES, Vitor Hugo. Ótimo de Pareto. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira e KLEIN, Vinicius (org.). *O que é Análise Econômica do Direito: uma introdução*. Op. cit., p. 39-47.

“Pareto-eficiente”, por sua vez, ocorre quando já não é possível realizar novas “melhoras de Pareto”. Em outras palavras, “Pareto-eficiente” (ou “ótimo de Pareto”) é alcançado quando “nenhum indivíduo puder melhorar sua situação sem fazer com que pelo menos um outro indivíduo piore a sua”⁶⁴.

Também é possível conceituar eficiência nos termos de Kaldor-Hicks, um critério que busca reelaborar o “ótimo de Pareto”⁶⁵. O critério de Kaldor-Hicks supera a restrição imposta por “Pareto-eficiente”, permitindo mudanças que acarretem prejuízos para alguém. O importante, aqui, é que os ganhadores possam compensar os perdedores, ainda que isso não ocorra efetivamente⁶⁶.

No âmbito da Economia, há um animado debate sobre as vantagens e as desvantagens dessas e de outras noções de eficiência. Passarei ao largo dessa querela. Quem tenha lido a primeira passagem desta introdução perceberá que “eficiência”, neste trabalho, possui um significado muito diferente. Emprego o termo “eficiência” com base em um critério puramente político-institucional. *“Eficiente” é o sistema político democrático em que o Governo possui ferramentas ou meios institucionais suficientes para implementar sua agenda.* Quanto mais robustas forem tais ferramentas, mais “eficiente” será o sistema político, segundo o critério deste trabalho.

Note-se que um sistema político “eficiente”, segundo meu critério, pode ser “ineficiente” em algum sentido econômico. Nessa linha, Hallerberg afirma, por exemplo, que a participação da Assembleia pode incrementar a “eficiência” do orçamento público, “no sentido de que os recursos públicos são alocados em proveito das necessidades mais importantes e são empregados de maneira eficiente em relação aos seus custos”⁶⁷. Vê-se, portanto, que um dado processo orçamentário pode ser “eficiente”, conforme o critério institucional, e ao mesmo tempo “ineficiente”, de acordo com o sentido econômico empregado por Hallerberg. Todavia, não há contradição alguma entre esses vereditos, pois o termo “eficiência”, para mim, diz

⁶⁴ SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é pesquisa em Direito e Economia? *Op. cit.*, p. 23.

⁶⁵ A expressão toma por empréstimo os sobrenomes de seus dois artífices: John Hicks e Nicholas Kaldor.

⁶⁶ SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é pesquisa em Direito e Economia? *Op. cit.*, p. 24.

⁶⁷ HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto. The Budget Process as a Political Arena. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto (Ed.). Who decides the budget?: a political economy analysis of the budget process in Latin America. *Op. cit.*, p. 297.

respeito apenas a características do processo decisório e não à qualidade substantiva das políticas por ele geradas.

Além disso, devo reiterar que o termo “eficiência” não possui necessariamente uma conotação positiva, nem é o meu objetivo fazer da “eficiência” governamental um ideal a ser atingido a qualquer custo. Como indiquei páginas atrás, uma boa dose de controle assemblear é fundamental. Um sistema político que confira demasiados poderes ao Governo pode vir a sofrer com arroubos autoritários ou mesmo com “ineficiência” econômica, como visto.

“Controle”, por outro lado, é um termo que emprego para caracterizar o poder da Assembleia no processo decisório. Ou seja: quanto maior a participação de congressistas e parlamentares no processo decisório, mais “controlado” será o sistema político. Também aqui o vocábulo “controle” deve ser interpretado com um grão de sal: se o “controle” assemblear é primordial para conferir moderação e representatividade ao processo político, também não é menos certo que a excessiva ingerência parlamentar ou congressional pode tornar o processo político demasiadamente moroso e disperso. Sob a óptica normativa, portanto, o ideal é que haja um equilíbrio entre eficiência e controle.

É claro que o contraste entre “eficiência” e “controle” não constitui novidade no domínio da Ciência Política, como visto. Dessa forma, parece-me interessante reconstruir o caminho pavimentado por algumas célebres teorias, de modo a dar consistência às chaves analíticas que utilizo neste trabalho. Com esse espírito, comentarei adiante as seguintes abordagens teóricas: a “teoria da agência”, tal como desenvolvida por Kaare Strøm; a clivagem “majoritarianismo” *versus* “consensualismo”, elaborada por Arend Lijphart; e, por fim, a “teoria dos atores com poder de veto”, cunhada por George Tsebelis.

CAPÍTULO II

EFICIÊNCIA E CONTROLE NA TEORIA POLÍTICA: KAARE STROM, AREND LIJPHART E GEORGE TSEBELIS

Introdução. 2.1. Eficiência e controle na teoria da agência: a abordagem de Kaare Strøm. 2.2. Modelos de democracia em Arend Lijphart. 2.3. Eficiência e controle na teoria dos atores com poder de veto. 2.3.1. O que é um ator com poder de veto? 2.3.2. Presidencialismo versus Parlamentarismo: há uma diferença substantiva entre sistemas de governo? 2.3.3. Governos e parlamentos 2.3.4. Atores com poder de veto e burocracias

Introdução

Neste capítulo, apresento algumas importantes teorias de viés institucionalista. Sua apresentação aqui não é vã. Todas oferecem contribuições fundamentais para a compreensão da dinâmica política entre Governo e Assembleia em arranjos parlamentaristas, como o do Canadá. Além disso, embora adotem nomenclaturas diversas e enfoques variados, as teorias de Lijphart, Strøm e Tsebelis guardam em comum o fato de que podem ser reconduzidas aos conceitos de "eficiência" e de "controle" empregados nesta dissertação. Nessa linha, ainda que não obstem a incorporação de outras perspectivas ao longo deste trabalho, as abordagens teóricas adiante expostas reforçam as "chaves analíticas" que utilizo para examinar o cenário canadense e a reforma do PBO. Vejamos.

2.1. Eficiência e controle na teoria da agência: a abordagem de Kaare Strøm

Começo pela abordagem do norueguês Kaare Strøm por um motivo muito simples: é praticamente dele o modelo que tomei emprestado para desenvolver a primeira seção deste capítulo introdutório, quando apresentei o dilema político entre eficiência e controle. Além disso, o Canadá adota uma variante do parlamentarismo à moda de "Westminster", justamente o modelo a partir do qual o norueguês explica sua teoria.

Pois bem. Ao longo de sua trajetória acadêmica, a preocupação básica de Strøm tem sido compreender o funcionamento das democracias parlamentaristas europeias, os desafios que lhe são impostos e as soluções institucionais articuladas para resolvê-los.

A grande inovação de Strøm consiste em dissociar duas dimensões do parlamentarismo, quase sempre analisadas em conjunto e sem critérios mais rigorosos. São elas: **(i)** a dimensão do parlamentarismo como sistema de governo e **(ii)** a dimensão do parlamentarismo como sistema democrático-representativo.

A análise do parlamentarismo como sistema de governo não constitui novidade. Na verdade, trata-se de um dos assuntos mais discutidos pela Ciência Política contemporânea. Afinal de contas, segundo Moe e Caldwell, presidencialismo e parlamentarismo seriam como que “pacotes completos”, cada qual com sua própria bagagem de instituições políticas. Por isso, “quando as nações escolhem a forma presidencialista ou parlamentarista, elas estão escolhendo o sistema todo, cujas diversas propriedades afloram endogenamente”, de modo que “estruturas de governo atraentes podem ser impossíveis de alcançar e opções pouco atraentes, impossíveis de evitar”⁶⁸.

Conforme já mencionado de passagem, a história do parlamentarismo confunde-se com a ascensão da Legislatura a poder dominante face ao monarca, especialmente em matéria financeira. No entanto, mesmo em sua versão clássica ou ideal, o parlamentarismo não é um mero “Governo de Assembleia”, mas um regime cujo propósito consiste em estabelecer, entre Governo e Parlamento, um equilíbrio tal que não permita a hegemonia permanente de um desses órgãos sobre o outro⁶⁹. Em sua forma pura, portanto, o parlamentarismo é um “sistema de mútua dependência”⁷⁰. Explico.

⁶⁸ MOE, Terry M.; CALDWELL, Michael. The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Op. cit.*, p. 172.

⁶⁹ LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. *Op. cit.*, p. 87.

⁷⁰ STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism. *World Politics*, v. 46, n. 01, 1993, p. 3.

Num sistema parlamentarista ideal, o Governo atua por delegação direta da Assembleia, cuja maioria representa. Em tal cenário, primeiro ministro e gabinete costumam pertencer aos quadros do Parlamento. A *ratio* subjacente ao requisito é simples: “a Assembleia possui um controle maior sobre seus próprios membros do que tem sobre *outsiders*”⁷¹, podendo, assim, exigir explicações sobre sua conduta de maneira mais contundente. No limite, o Governo pode ser destituído pela maioria dos membros da Assembleia, caso perca sua confiança ou não consiga aprovar algum projeto de lei relevante, como o orçamento anual. Nesse caso, de duas uma: ou o Parlamento é dissolvido, convocando-se novas eleições (o que é mais comum) ou um novo líder é indicado pela oposição para suceder diretamente o Governo destituído, conforme a vontade do chefe de Estado (presidente ou monarca), ouvido o conselho do primeiro ministro⁷². Por outro lado, o próprio Governo, normalmente em conjunto com o chefe de Estado cerimonial, tem o poder de dissolver o Parlamento e convocar novas eleições no momento que considerar conveniente e oportuno, ainda que não haja moção de censura por parte da Assembleia⁷³.

Desse modo, a sobrevivência do Governo depende da vontade parlamentar, mas a recíproca também é verdadeira: a manutenção do Parlamento subordina-se à vontade governamental. O árbitro direto desse jogo político quase sempre é o povo⁷⁴: sob o prisma do Governo, a dissolução do Parlamento é interessante caso o resultado eleitoral possa provocar o aumento de sua base de apoio na Legislatura; para a oposição instalada na Assembleia, vitória eleitoral significa alternância de poder, com sua consequente ascensão ao gabinete⁷⁵.

⁷¹ LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. *Op. cit.*, p. 88.

⁷² As nuances que envolvem um ou outro resultado serão examinadas adiante, quando o sistema parlamentarista canadense for estudado.

⁷³ STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. *Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism*. *Op. cit.*, p. 3.

⁷⁴ Nem sempre, no entanto, o povo será o árbitro direto desse jogo. Como visto, o Governo derrubado por um voto de desconfiança do Parlamento pode ser sucedido pelo líder oposicionista, caso assim decida o chefe de Estado. Todavia, essa hipótese é razoavelmente rara.

⁷⁵ O cálculo eleitoral é sugerido, ainda que de maneira implícita, por LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. *Op. cit.*, p. 89. Mais explícita é a literatura sobre governos minoritários no Canadá. Nessa linha, cf. CODY, Howard. *Minority Government in Canada: The Stephen Harper Experience*. *American Review of Canadian Studies*, v. 38, n. 1, 2008, p. 27-42 e LEDUC, Lawrence. *The federal election in Canada*, October 2008. *Electoral Studies*, v. 28, n. 2, 2009, p. 328.

Strøm não endossa totalmente essa perspectiva. Para o escandinavo e seus colaboradores, o sistema de governo parlamentarista é descrito de maneira adequada por meio de uma definição mínima: parlamentarista é o sistema de governo em que primeiro ministro e gabinete são responsáveis perante qualquer maioria de membros do Parlamento e por ela podem ser retirados do poder mediante um voto de não confiança ordinário ou construtivo⁷⁶.

Ao leitor desavisado, a definição de Strøm poderia sugerir que o autor tende a identificar no parlamentarismo um sistema de predominância da legislatura. Aqui entra a originalidade de sua obra: a análise do parlamentarismo como sistema democrático-representativo.

A partir de uma abordagem fortemente influenciada pelo neoinstitucionalismo da escolha racional e pela dita “teoria da agência”, Strøm postula que o sistema democrático-representativo parlamentarista pode ser compreendido como uma cadeia de delegação e “accountability” marcada pela *singularidade* e pelo *caráter indireto*⁷⁷. Antes de aprofundar os caracteres do sistema democrático parlamentarista, porém, parece-me oportuno explicar, ainda que sucintamente, os contornos básicos da teoria da agência.

A teoria da agência surgiu no âmbito da microeconomia como resposta ao desafio comum na prática empresarial: como fazer com que empregados (denominados “agentes”) executem suas tarefas conforme as preferências dos empregadores (chamados “principais”, na fórmula aportuguesada)? Implícitas nesse questionamento estão duas premissas básicas: em primeiro lugar, os “agentes” são indivíduos racionais, cujas preferências podem destoar das encampadas pelos “principais”; em segundo

⁷⁶ MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy: Promise and Problems. *Op. cit.*, p. 9. Na técnica parlamentarista, voto de não confiança construtivo é aquele em que o Parlamento pode destituir o Governo somente se concomitantemente puder indicar seu substituto. Ordinário é o voto de não confiança que dispensa essa indicação. A Alemanha adota o voto de não confiança construtivo, ao passo que as democracias de *Westminster* costumam abrigar o voto de não confiança ordinário. Cf. ALBERT, Richard. The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism. *American Journal of Comparative Law*, v. 57, n. 3, p. 2009, p. 553.

⁷⁷ MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy: Promise and Problems. *Op. cit.*, p. 2.

lugar, os “principais” não conseguem saber ao certo se o nível de comprometimento dos “agentes” corresponde ao grau de maximização da utilidade desejado⁷⁸.

Em outras palavras: o “principal” é impelido a delegar diversas tarefas a seus “agentes”, mas esse procedimento pode causar diversos “problemas de agência”. O “principal” certamente deseja escolher “agentes” bem informados e preparados, mas talvez não saiba exatamente que habilidades certa tarefa exige ou sequer consiga mensurar as qualificações de potenciais “agentes” (“adverse selection”). Escolhido o “agente”, é possível ainda que o principal não tenha como observar todo comportamento do contratado, permitindo, por exemplo, atos de corrupção (“moral hazard”)⁷⁹. Em resposta a esses e outros “problemas de agência”, são elaboradas estratégias de neutralização, como o oferecimento de incentivos adequados aos “agentes” e o monitoramento regular de suas atividades⁸⁰.

Como o método econômico abrange, não só o estudo da alocação de recursos financeiros escassos, mas todo comportamento humano que exija tomada de decisão⁸¹, Strøm e outros cientistas políticos adeptos da escolha racional argumentam que o arcabouço da teoria da agência pode ser empregado também no exame dos processos políticos. Afinal, hoje, parece não haver espaço para sistemas que adotem apenas mecanismos da democracia direta. Por razões óbvias, é necessário que a efetivação das preferências populares seja delegada a corpos representativos. Todavia, ao contrário das relações empregatícias, que são mediadas por contratos, a delegação política ocorre, em primeiro lugar, por meio de eleições periódicas, pelas quais os cidadãos (“principais”) delegam boa parte de sua vida pública a políticos executivos e parlamentares (“agentes”).

Tal como Janus, o processo eleitoral possui natureza bifronte. Por um lado, apresenta-se como “eleição-mandato”, uma ferramenta cujo objetivo principal é ditar

⁷⁸ PINHEIRO FILHO, Francisco Renato Codevilla. Teoria da Agência. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira e KLEIN, Vinicius (org.). O que é Análise Econômica do Direito: uma introdução. *Op. cit.*, p. 103/104.

⁷⁹ Sobre os “problemas de agência”, cf. STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy and Delegation. *Op. cit.*, p. 27-30.

⁸⁰ PINHEIRO FILHO, Francisco Renato Codevilla. Teoria da Agência. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira e KLEIN, Vinicius (org.). O que é Análise Econômica do Direito: uma introdução. *Op. cit.*, p. 106-108.

⁸¹ GICO JR., Ivo. Introdução à Análise Econômica do Direito. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira e KLEIN, Vinicius (org.). O que é Análise Econômica do Direito: uma introdução. *Op. cit.*, p. 19.

aos políticos as diretrizes de sua atuação. Ou seja, ao ser eleito por um determinado contingente populacional, todo político é investido de um “mandato”, a significar, não o período interposto entre uma eleição e outra, mas sim o programa que seus eleitores gostariam de ver implementado. Por outro lado, o processo eleitoral também funciona como “eleição-accountability”, aqui entendida como mecanismo utilizado pelos eleitores para punir e recompensar seus agentes, conforme o sucesso de sua atuação pretérita. Isto é, por meio das eleições a população é, em tese, capaz de influenciar os agentes políticos, indicando-lhes que baixas performances ou atos de corrupção podem ser punidos com a não reeleição futura⁸².

Naturalmente, no mundo real, as coisas se passam de maneira diversa, mas a descrição das duas faces do processo eleitoral continua a traduzir o cerne da teoria democrática: em última instância, compete ao povo selecionar e controlar seus representantes. Nada obstante, a cadeia de delegação e “accountability” não se encerra na relação entre cidadãos e políticos. Para que o sistema funcione, é preciso que os políticos eleitos deleguem parte de suas tarefas a auxiliares diretos e, estes, a servidores de escalão mais baixo. Desse modo, o político eleito é, ao mesmo tempo, “agente” (do povo) e “principal” (de seus ministros ou assessores). O político eleito, portanto, enfrenta os mesmos “problemas de agência” que ameaçam a escolha popular. Na verdade, é possível dizer que cada eixo da cadeia delegatória encerra potenciais problemas de agência e, portanto, o adequado funcionamento desses eixos requer mecanismos próprios de “accountability”. Em suma: a cadeia de delegação operada de cima para baixo é espelhada por uma cadeia de “accountability” em sentido inverso, de modo que para cada ato delegatório realizado pelo “principal” em prol do “agente” haja a correlata prestação de contas desse “agente” diante do “principal”⁸³.

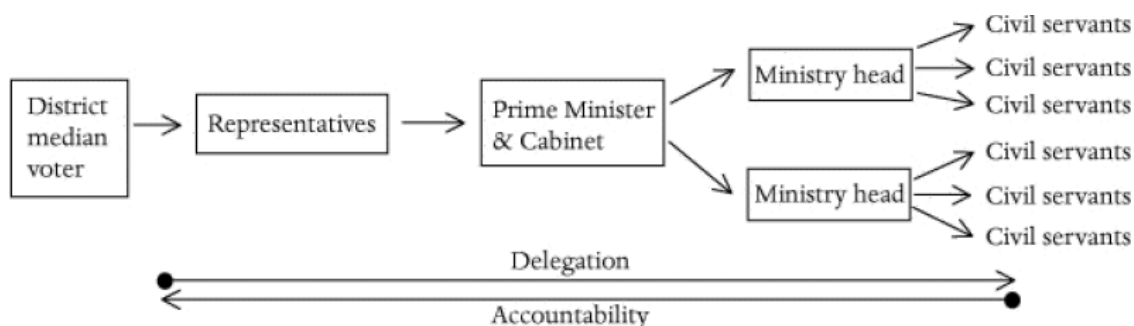
Há diversos modos de se operacionalizar a agência política e de se equacionar os problemas a ela correlatos. No caso das democracias parlamentaristas, segundo Strøm,

⁸² MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy: Promise and Problems. *Op. cit.*, p. 14. Na literatura política, a segunda acepção do processo eleitoral é conhecida como uma espécie de “accountability vertical”, porque exercida diretamente pelos cidadãos. Nessa linha, cf. O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44, 1998, p. 27-54.

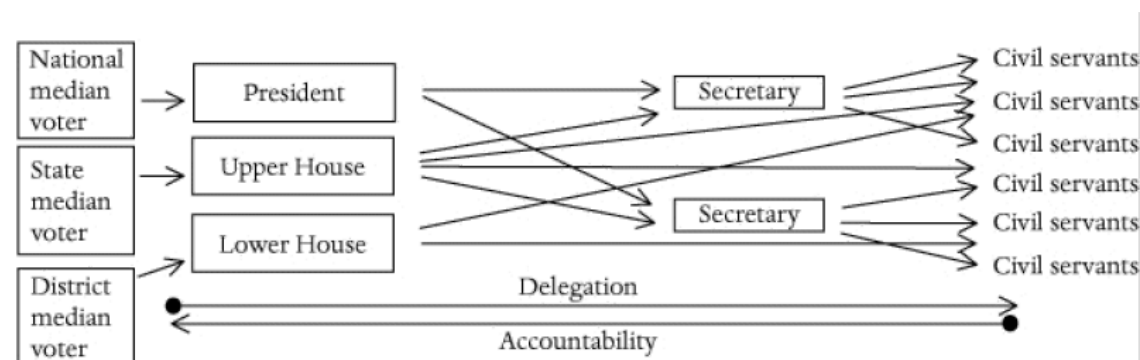
⁸³ MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy: Promise and Problems. *Op. cit.*, p. 15.

isso é realizado por meio de uma cadeia de delegação e “accountability” de caráter *indireto e singular*.

A cadeia parlamentarista é *indireta* por uma razão singela: os principais últimos – os cidadãos – escolhem diretamente apenas seus representantes no Parlamento, mas não o primeiro ministro, os membros do gabinete e muito menos os servidores a eles subordinados. A *singularidade*, por sua vez, advém do fato de que para cada “principal” (singular ou colegiado) existe apenas um “agente” (também singular ou colegiado) e vice-versa, não havendo competição entre “agentes”⁸⁴. O parlamentarismo apresenta-se, portanto, como uma cadeia delegatória claramente hierarquizada. Vejamos:



A cadeia presidencialista, por sua vez, não apresenta a singularidade que marca a cadeia parlamentarista. Na verdade, para Strøm, a cadeia presidencialista assemelha-se muito mais a uma *grade*, uma vez que diferentes contingentes de cidadãos elegem instâncias representativas diversas, as quais competem, entre si, pelo domínio do restante da cadeia. Eis o modelo apresentado pelo norueguês⁸⁵:



⁸⁴ STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy and Delegation. *Op. cit.*, p. 10.

⁸⁵ Ambos os quadros encontram-se em STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy and Delegation. *Ibidem*, p. 09.

O presidencialismo clássico, portanto, não adota a linearidade hierárquica presente no modelo ideal de parlamentarismo. Muito pelo contrário: a julgar pelo modelo dos EUA, não só Presidente, membros do Senado e membros da Câmara baixa são eleitos por circunscrições diversas (país, estados e distritos, respectivamente), como cada uma dessas instâncias possui seu próprio grau de ingerência sobre o corpo burocrático, o qual, por sua vez, responde a todas aquelas instâncias políticas, sem que haja uma primazia geral de uma sobre outra. É natural que, nesse contexto, os mecanismos de “accountability” horizontal sejam intensificados.

Do cenário apresentado, percebe-se que o parlamentarismo clássico sofre de um evidente déficit de controle. Por um lado, sua longa e singular cadeia delegatória oferece múltiplos flancos aos problemas de agência. Por outro lado, como os agentes não competem entre si, o parlamentarismo não dispõe de mecanismos de “accountability” horizontal tão robustos quanto aqueles existentes no presidencialismo. Desse modo, como o sistema parlamentarista não pode contar com mecanismos de controle *ex post*, a solução passou a ser o emprego de uma ferramenta de controle *ex ante*: o governo partidário (“party government”), uma invenção britânica. Explico.

No Reino Unido, o Poder Executivo possui uma *estrutura dual*, ou seja, suas funções são repartidas entre duas instâncias de poder: a monarca, que exerce as funções de chefe de Estado, e o primeiro ministro, que exerce a chefia do Governo com o auxílio de seu gabinete. Todavia, atualmente, as funções da monarca são predominantemente simbólicas: a força dominante no executivo britânico é o primeiro ministro, com o auxílio de seu gabinete⁸⁶.

Quanto ao legislativo, embora o figurino britânico seja bicameral, é flagrante a assimetria de poder entre a forte Câmara dos Comuns, popularmente eleita, e a frágil Câmara dos Lordes, composta pela nobreza hereditária e por membros vitalícios indicados pelo Governo. A tal ponto que, segundo Lijphart, trata-se de um sistema

⁸⁶ LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy. Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies*. New Haven: Yale University Press, 1999, p. 11/12. Karl Loewenstein é enfático ao afirmar que o primeiro ministro encontra-se acima de seus colegas de gabinete. Cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process. Op. cit.* p. 100.

quase-unicameral. No tocante ao processo decisório, a Câmara dos Lordes retém apenas a prerrogativa de suspender a entrada em vigor de uma lei por um período determinado (um mês, no caso de leis financeiras e um ano, nos demais casos)⁸⁷.

Como em qualquer sistema parlamentarista, o gabinete britânico é composto por membros do partido majoritário na Legislatura e sua permanência no poder depende do constante suporte da maioria dos parlamentares instalados na Câmara dos Comuns (não é necessário assegurar a confiança da Câmara dos Lordes). No entanto, o gabinete também prepondera sobre a Câmara dos Comuns, de modo que sua permanência no poder e a aprovação de sua agenda legislativa são garantidas⁸⁸. Isso decorre basicamente do já referido governo partidário e é reforçado pelo sistema eleitoral.

É de Gary Cox a explicação definitiva sobre a centralização do processo decisório nos partidos políticos, ainda no século XIX⁸⁹. Como bem sintetiza Fernando Limongi, a centralização do poder na esfera do gabinete ocorre com a ampliação do eleitorado em 1832: como todos queriam aprovar propostas para agradar seu eleitorado, cresceu a pressão sobre tempo, além do que posteriores manobras obstrucionistas, como a da bancada irlandesa, passaram a ameaçar a eficiência do sistema⁹⁰. A partir de uma série de reformas internas, chegou-se casualmente à fórmula da política partidária moderna: do ponto de vista individual, os parlamentares tiveram seus direitos expropriados e a ação política passou a ser concentrada em partidos coesos e programáticos, os verdadeiros detentores do governo e da oposição. Por via de consequência, o comportamento político tornou-se mais claro e previsível para os eleitores: ao eleger um candidato, o cidadão passou a ter a certeza de que certas bandeiras políticas (isto é, aquelas empunhadas por seu partido) seriam futuramente observadas ao longo de seu mandato parlamentar⁹¹.

⁸⁷ LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy. Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies*. *Op. cit.*, p. 18.

⁸⁸ *Idem, ibidem*, p. 11/12.

⁸⁹ COX, Gary W. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

⁹⁰ LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Op. cit.* p. 26.

⁹¹ STRØM, Kaare. *Parliamentary Democracy and Delegation*. *Op. cit.*, p. 11.

A redução do número de “atores com poder de veto”⁹² realizada pelo governo partidário é reforçada com o sistema eleitoral conhecido como “first-past-the-post system”, a significar que os parlamentares são eleitos em distritos singulares, segundo o critério majoritário. Isto é: ganha a representação exclusiva do distrito eleitoral o candidato que obtenha a maioria simples dos votos⁹³. O sistema “first-past-the-post” é conhecido por induzir distorções na representação popular, favorecendo a predominância dos maiores partidos, atualmente o Conservador e o Trabalhista⁹⁴. O bipartidarismo factual e a notória coesão interna das agremiações britânicas viabilizam a montagem de gabinetes unipartidários, formados apenas por membros do partido majoritário na Câmara dos Comuns⁹⁵. Em outras palavras: no Reino Unido, o partido majoritário não precisa barganhar o apoio de parlamentares individuais ou partidos adversários com a oferta de cadeiras no gabinete, pois seus votos são suficientes para a passagem da agenda governista na Câmara dos Comuns. Para tanto, basta que os membros da agremiação majoritária sejam disciplinados durante as votações no processo legislativo⁹⁶. A disciplina, por sua vez, não é difícil de obter: além das ferramentas centralizadoras possuídas pelos líderes partidários, a queda do Governo não interessa aos parlamentares do partido governista, já que a dissolução da Assembleia (e, conseqüentemente, a extinção de seus próprios mandatos) é uma consequência quase automática⁹⁷.

O “segredo eficiente” do parlamentarismo britânico, em síntese, decorre da fusão entre Parlamento e gabinete, um amálgama de poderes que governa com o incondicional apoio dos membros do partido majoritário, como se a Legislatura não lhe impusesse verdadeiros *checks*⁹⁸. Nesse contexto, arroubos autoritários são prevenidos

⁹² TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

⁹³ LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy. Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies*. *Op. cit.*, p. 15. LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. *Op. cit.*, p. 100.

⁹⁴ LIJPHART, Arend. *Ibidem*, p. 15.

⁹⁵ *Idem, ibidem*, p. 10/11. Cf. tb. LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. *Op. cit.*, p. 100.

⁹⁶ LIJPHART, Arend. *Ibidem*, p. 13.

⁹⁷ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 73. LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. *Op. cit.*, p. 102.

⁹⁸ A expressão “segredo eficiente” é uma óbvia referência a COX, Gary W. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. *Op. cit.*, 1987.

tão-somente “pela autocontenção do primeiro ministro e do gabinete; por seu respeito pelos direitos da oposição (a qual, na viragem da roda política, pode assumir o Governo e retaliar); e, acima de tudo, pela sensibilidade do Governo à opinião pública”⁹⁹.

A esta altura, parece evidente que o sistema de “Westminster” favorece a eficiência em detrimento do controle, aspecto particularmente enfatizado pelo presidencialismo. Com a falta de controle, cresce também a falta de transparência: em sistemas presidencialistas, órgãos e agentes são obrigados a compartilhar informações entre si e, por isso, grande parte da barganha política é necessariamente feita às claras, por meio de propostas e contrapropostas lançadas de uma instância democrática a outra; já no parlamentarismo, como toda fonte de poder provém do gabinete, a política invisível ganha força e as negociações intra e interpartidárias ocorrem a portas fechadas¹⁰⁰.

2.2. Modelos de democracia em Arend Lijphart

A abordagem de Lijphart é relevante porque os sentidos de “eficiência” e “controle” aqui empregados aproximam-se, ainda que de maneira imperfeita, dos conceitos de “majoritarianismo” e “consensualismo”, respectivamente.

Na linguagem de Lijphart, o modelo majoritário corresponde basicamente à “regra da maioria”, segundo a qual maiorias estreitas (ou mesmo artificiais) governam o país, ao passo que os representantes da minoria ficam relegados ao papel de oposição, sem qualquer participação na esfera governamental. No modelo majoritário, geralmente alicerçado sobre uma estrutura bipartidária de tipo adversarial, atribui-se grande importância ao conflito entre os polos políticos e aos momentos de alternância do poder. O modelo consensual, por sua vez, é regido pelo princípio da maioria mais ampla possível. Nesse modelo democrático, não bastam maiorias estreitas. É necessário incluir o maior contingente possível de pessoas nos assuntos governamentais, assegurando a representação de minorias diversas. O modelo consensual caracteriza-se

⁹⁹ É a sempre autorizada opinião de LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. *Op. cit.*, p. 101.

¹⁰⁰ STRØM, Kaare. *Parliamentary Democracy and Delegation*. *Op. cit.*, p. 35.

pela barganha e pelo compromisso e a completa alternância não é um valor tão relevante quanto a partilha de poder¹⁰¹.

Lijphart enumera dez diferenças que afastariam as democracias majoritárias das consensuais. Além disso, o autor considera fundamental distribuir essas dez diferenças em duas dimensões diversas, quais sejam, a dimensão “executivos-partidos” e a dimensão “federal-unitária”.

No tocante à dimensão “executivos-partidos”, democracias majoritárias e consensuais possuiriam as seguintes características, respectivamente¹⁰²:

- i) Concentração do Poder Executivo em gabinetes unipartidários *versus* Poder Executivo partilhado por amplas coalizões multipartidárias;
- ii) Dominância do Executivo nas relações com o Legislativo *versus* relações de poder balanceadas entre Executivo e Legislativo;
- iii) Sistemas bipartidários *versus* sistemas multipartidários;
- iv) Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais *versus* sistemas de representação proporcional;
- v) Sistema de grupos de interesse pluralistas com competição ilimitada *versus* sistemas coordenados e “corporativistas” visando ao compromisso e à concertação.

A dimensão “federal-unitária”, por seu turno, compreenderia as seguintes características:

- i) Governo unitário e centralizado *versus* governo federal e descentralizado;
- ii) Concentração do Poder Legislativo em apenas uma câmara *versus* distribuição do Poder Legislativo entre duas câmaras autônomas e igualmente poderosas;

¹⁰¹ LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy. Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies*. Op. cit., p. 1-8.

¹⁰² *Idem, ibidem*, p. 3/4.

- iii) Constituições flexíveis passíveis de emendamento por maiorias simples versus constituições rígidas, que apenas podem ser emendadas por maiorias qualificadas;
- iv) Sistemas em que as legislaturas têm a palavra final sobre a constitucionalidade de sua própria legislação *versus* sistemas em que as leis são submetidas ao controle de constitucionalidade por um tribunal constitucional ou corte suprema;
- v) Bancos centrais dependentes *versus* bancos centrais independentes.

Da leitura das características apontadas por Lijphart, percebe-se claramente que sua investigação vai além dos propósitos deste trabalho, pois minha análise, como já ressaltai anteriormente, não engloba o eixo “federal-unitário”. De modo geral, portanto, pode-se dizer que meus conceitos de “eficiência” e “controle” assemelham-se às ideias de “democracia majoritária” e de “democracia consensual” se levadas em conta somente as quatro primeiras diferenças listadas na dimensão “executivos-partidos”, que se relacionam à **(i)** composição do Governo, **(ii)** às relações Governo-Assembleia, **(iii)** ao sistema partidário e ao **(iv)** sistema eleitoral. São esses os elementos que aprofundarei adiante a partir dos exemplos concretos apresentados por Lijphart.

Pois bem. De acordo com a abordagem de Lijphart, o modelo majoritário (ou “eficiente”) é representado quase à perfeição pela “democracia de Westminster”, praticada no Reino Unido e em boa parte dos países da *Commonwealth*, como Nova Zelândia e Barbados.

O modelo majoritário já foi descrito na seção anterior, inclusive com referências a Lijphart. Nesse modelo, *grosso modo*, Governo é formado por gabinetes monopartidários, que preponderam sobre a Legislatura por meio de uma política partidária extremamente coesa e facilitada por um sistema eleitoral que induz o bipartidarismo, a reduzir e enfraquecer ainda mais o número de potenciais opositoristas.

O “modelo consensual” (ou “controlado”, eu diria) é traduzido pelos arranjos de Suíça, Bélgica e União Europeia. Tratemos da singular experiência helvética.

Na Suíça, o Governo é exercido pelo chamado Conselho Federal, um órgão integrado por sete membros. Em geral, segundo Lijphart, as cadeiras do Conselho são informalmente preenchidas de acordo com a representatividade das principais agremiações políticas: desde 1959, os Democratas Cristãos, Social-Democratas e Democratas Radicais ocupam, cada qual, duas cadeiras, cabendo Partido do Povo Suíço o assento restante. Ademais, o Conselho observa, também informalmente, a representatividade linguística do país: quatro ou cinco cadeiras costumam ser ocupadas por falantes do idioma alemão; uma ou duas, por falantes do francês e, frequentemente, uma cadeira é preenchida por um falante de italiano¹⁰³.

A relação entre o Conselho Federal e a legislatura helvética, por sua vez, é mais equilibrada do que a observada no regime de “Westminster”, cuja força dominante é o gabinete. No caso suíço, o sistema de governo não é parlamentarista, nem presidencialista. Os membros Conselho Federal exercem mandatos fixos de quatro anos e não vigora, em tal sistema, o princípio do governo responsável. Em razão disso, Governo e Assembleia são independentes entre si¹⁰⁴.

A consensualidade do arranjo político helvético é reforçada por seu multipartidarismo, em grande parte provocado pelo sistema eleitoral de representação proporcional, que permitiu aos suíços refletir, em seu sistema político, a diversidade social e religiosa de sua sociedade. Com efeito, segundo Lijphart, os católicos praticantes endossam os Democratas Cristãos. Protestantes e católicos não praticantes apoiam Social-Democratas e Democratas Radicais, a depender de sua classe social: enquanto a classe trabalhadora identifica-se com o primeiro partido, a classe média costuma alinhar-se ao segundo. O Partido do Povo Suíço, por fim, é especialmente forte entre fazendeiros protestantes¹⁰⁵.

Em suma: tendo em vista a classificação de Arend Lijphart, o conceito de “democracia majoritária” assemelha-se ao que chamo de sistema político “eficiente”, em especial se considerarmos aspectos como composição monopartidária do gabinete,

¹⁰³ LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy*. Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies. *Op. cit.*, p. 34/35.

¹⁰⁴ *Idem, ibidem*, p. 35.

¹⁰⁵ *Idem, ibidem*, p. 37.

dominância geral do Governo face à Legislatura, bipartidarismo e sistema eleitoral distrital majoritário. Nesse campo, o exemplo do Reino Unido parece evidente. A ideia de controle, por sua vez, é enfatizada nas chamadas “democracias consensuais”, que são marcadas pelo pluralismo do Governo, pela relação mais equânime entre Governo e Assembleia, pelo multipartidarismo e pela representação proporcional. Aqui, a Suíça oferece um caso exemplar.

Obviamente, no entanto, poucas são as democracias que se encaixam nos tipos puros mencionados acima. Mesmo Reino Unido e Suíça não correspondem perfeitamente aos modelos propostos por Lijphart, como o próprio autor admite¹⁰⁶. Mais do que os tipos ideais, no entanto, é a plasticidade da teoria de Lijphart a contribuição mais relevante para os meus propósitos. É que, ao correlacionar majoritarianismo e consensualismo a um determinado rol de características específicas, o estudioso oferece uma espécie de “índice” capaz de indicar quão eficientes ou controlados são os tipos híbridos, auxiliando reformadores em sua tarefa de tornar mais equilibrados os sistemas políticos. Com Lijphart, torna-se possível dizer objetivamente, por exemplo, que uma clássica democracia majoritária como a Nova Zelândia tornou-se um pouco mais consensual em 1996 ao incorporar a representação proporcional, abrindo espaço, assim, à participação efetiva de um número maior de partidos. É evidente que Canadá e Brasil também podem ser analisados nos mesmos termos.

Se consideradas as quatro variáveis que considero relevantes na dimensão “executivo-partidos” (composição do Governo, relação entre Governo e Assembleia, política partidária e sistema eleitoral), o Canadá qualifica-se como uma democracia claramente majoritária (ou eficiente). Como demonstrarei em detalhes no capítulo seguinte, o sistema político canadense praticamente reproduz sua matriz britânica no que diz respeito às variáveis indicadas: gabinetes monopartidários, relações assimétricas entre Governo e Assembleia (com predomínio claro do primeiro ministro), política partidária preponderantemente bidimensional (dois são os partidos mais

¹⁰⁶ As discrepâncias encontram-se principalmente na dimensão “federal-unitária”. O Reino Unido, hoje, possui um Banco Central forte, um desafio à tendência majoritária de concentração do poder na esfera do gabinete. A Suíça, por sua vez, não dispõe de um árbitro federativo judicial, o que seria de se esperar em uma democracia consensual como a sua. Cf. LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy. Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies*. *Op. cit.*, p. 20 e 41.

relevantes) e sistema eleitoral distrital majoritário conhecido como “first-past-the-post”. É claro que o forte federalismo e a marcante Suprema Corte são variáveis importantes demais para serem descartadas em um diagnóstico mais geral sobre o sistema canadense. Vale dizer: na dimensão “federal-unitária”, o Canadá tende para o plano das democracias consensuais. No entanto, como já ressaltai, a reforma do “Parliamentary Budget Officer” (PBO), aqui analisada, não sofreu influência decisiva de fatores federativos, razão pela qual o seu percurso deve ser compreendido tão somente a partir das quatro variáveis relevantes do eixo “executivo-partidos”. De qualquer maneira, a falta de uma consistente “teoria da burocracia” faz da obra de Lijphart uma abordagem incompleta para o exame da reforma canadense: a presença de instâncias burocráticas formalmente autônomas, como o PBO, certamente representa um desafio à primazia do Governo canadense e, por via de consequência, à própria natureza majoritária do sistema político. Curiosamente, no entanto, Lijphart correlaciona a independência de Bancos Centrais à força dos arranjos federativos, o que, à primeira vista, não parece intuitivo¹⁰⁷.

2.3. Eficiência e controle na teoria dos atores com poder de veto

As noções de “eficiência” e “controle” também podem ser traduzidas na linguagem da teoria dos atores com poder de veto, arquitetada por George Tsebelis.

Em seu influente livro sobre os atores com poder de veto¹⁰⁸, George Tsebelis estrutura uma teoria que seria capaz de compreender diferentes instituições políticas a partir de uma ideia básica, qual seja, a de que quanto maior o número de atores com poder de veto e maior a distância ideológica entre eles, mais difícil torna-se alterar o *status quo* legislativo. Note-se que, embora Tsebelis não utilize as palavras “eficiência” e “controle”, é possível verificar maior “eficiência” em um sistema político dotado de poucos e homogêneos atores poder de veto. A democracia de “Westminster”, por

¹⁰⁷ LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy. Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies*. Op. cit., p. 240-242.

¹⁰⁸ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. Op. cit., 2002.

exemplo, é um típico caso de sistema político eficiente (na minha linguagem), majoritário (na gramática de Lijphart) ou menos estável (conforme a perspectiva de Tsebelis). Analogamente, uma democracia multipartidária, como a brasileira, tende a ser mais “controlada”, “consensual” ou “estável”.

Para os fins desta dissertação, convém examinar apenas os argumentos de Tsebelis em relação **(i)** às possíveis diferenças entre presidencialismo e parlamentarismo, **(ii)** ao diálogo entre governos e parlamentos e **(iii)** aos fatores que desencadeiam a independência de órgãos burocráticos. Como será visto na sequência do trabalho, o modelo de Tsebelis será fundamental para o exame do sistema político canadense e da reforma aqui descrita. Mas, antes, uma nota preliminar a respeito do conceito de atores com poder de veto.

2.3.1. O que é um ator com poder de veto?

Segundo Tsebelis, um ator tem poder de veto quando sua vontade é necessária para a mudança do *status quo* legislativo¹⁰⁹, seja por previsão constitucional (caso dos atores com poder de veto institucionais), seja em virtude do jogo político (caso dos atores com poder de veto partidários)¹¹⁰. A Câmara dos Deputados no Brasil, por exemplo, é um ator com poder de veto institucional, pois a própria Constituição prevê que qualquer mudança no *status quo* legislativo depende de seu assentimento. Além disso, a Câmara é habitada por diversos atores com poder de veto partidários, isto é, aquelas agremiações partidárias cujos votos são necessários para alterações legislativas¹¹¹. O mesmo ocorre, por exemplo, no âmbito do Executivo brasileiro, com as

¹⁰⁹ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. Op. cit., p. 02.

¹¹⁰ *Idem*, *ibidem*, p. 79.

¹¹¹ Uma observação aqui é necessária: na perspectiva de Tsebelis, os atores partidários são relevantes para a elevação da estabilidade decisória apenas quando coesos. A falta de coesão provoca o efeito inverso: a estabilidade decisória diminui. É o caso do sistema presidencialista dos EUA, em que quase toda coalizão entre Executivo e Legislativo é possível, dada a indisciplina dos partidos democrata e republicano. (*Idem*, *ibidem*, p. 84/85). No caso brasileiro, a expressiva coesão partidária na arena legislativa parece afastar a ressalva apontada, ao menos em grande medida.

devidas adaptações, já que as pastas ministeriais costumam ser distribuídas entre diversos partidos¹¹². Vale ressaltar, todavia, que a efetiva capacidade de veto do presidente pode ser questionada. Afinal, o veto presidencial formalmente previsto na Constituição pode ser derrubado por maioria absoluta dos Deputados e Senadores, conforme o art. 66, § 4º¹¹³. De todo modo, a se concordar com a classificação de Tsebelis, o presidente é um ator com poder de veto, já que a mudança do *status quo* legislativo não pode ignorar sua presença.

Observe-se também que o poder de veto dos atores institucionais varia conforme as circunstâncias. Sob a perspectiva de Tsebelis, mesmo um ator com poder de veto institucional pode ser absorvido pelos demais, a depender da distância ideológica entre eles¹¹⁴. É que, de acordo com a regra da absorção, um ator adicional B posicionado entre as preferências de dois atores com poder de veto A e C não torna mais difícil a quebra do *status quo* (ou, na linguagem de Tsebelis, a introdução de um novo ator entre atores posicionados em dois polos extremos não diminui o conjunto vencedor do *status quo*). Na prática, a estabilidade decisória não aumenta, pois “é impossível que A e C tenham preferências conjuntas sobre o *status quo* que não possam ser partilhadas por B”¹¹⁵. Estudo empírico recente, elaborado com base em um conjunto de quase cinco mil julgamentos proferidos pelo STF entre 1988 e 2013, constatou que apenas 15% das ações diretas de inconstitucionalidade propostas por atores nacionais contra leis ou atos normativos federais foram consideradas procedentes. Segundo o trabalho, esse índice revelaria que, nesses casos, o STF foi absorvido pela coalizão majoritária autora das normas impugnadas¹¹⁶.

¹¹² No mesmo sentido é a lição de TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. Op. cit., p. 96: “a departure from the *status quo* must usually be approved by the government before it is introduced to parliament, and, at that stage, the participants in a government coalition are veto players.”

¹¹³ Constituição, art. 66, § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013)

¹¹⁴ Tsebelis parece empregar o termo “ideologia” no mero sentido de conjunto de preferências.

¹¹⁵ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. Op. cit., p. 27.

¹¹⁶ TOMIO, F. R. L.; ROMANELLI, S. L. T. B.; ORTOLAN, M. A. B.; CAMARGO, F. S.. Os Tribunais Constitucionais no processo decisório/legislativo: o controle abstrato/concentrado de constitucionalidade comparado (Brasil, México, Alemanha, Espanha e Portugal). In: IX ENCONTRO DA ABCP, 2014, Brasília-DF. *Anais Eletrônicos do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. São Paulo: ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 2014. v. 1. p. 1-22.

Com ainda maior razão, as circunstâncias políticas afetam o peso dos atores partidários. Se um governo antes formado por apenas um partido passa a ser liderado por dois partidos, por exemplo, parece que claro que o número de atores com poder de veto é ampliado em igual medida, pois agora o *status quo* somente poderá ser modificado com a anuência de ambos os partidos¹¹⁷. Um cenário interessante para os fins desta dissertação é aquele em que um partido extremista nunca é considerado para formar o governo (caso hipotético do *Bloc Québécois* canadense¹¹⁸). Na prática, a presença de um partido com esse perfil no Parlamento equivale a uma regra de maioria qualificada imposta à legislatura¹¹⁹. Enfim, trata-se apenas de ilustrações sobre as nuances que a teoria dos atores com poder de veto consegue capturar.

Metodologicamente, sempre conforme Tsebelis, a influência de um ator com poder de veto deve ser mensurada a partir de um processo estruturado em três passos: *em primeiro lugar*, os atores com poder de veto institucionais são colocados em um espaço multidimensional; *em segundo lugar*, os atores com poder de veto institucionais são desmembrados em atores com poder de veto partidários (coletivos ou não); *por fim*, aplica-se a regra de absorção ao sistema: “se alguns dos jogadores de veto estão localizados no núcleo unanimidade dos outros, então podemos eliminá-los, porque eles não restringem o conjunto vencedor do *status quo*”¹²⁰.

A fim de traduzir o teste acima em termos mais concretos, Tsebelis apresenta um exemplo proveniente da Alemanha. Nesse país, segundo o autor, há duas categorias de leis. As “Zustimmungsgesetze” (ou “leis-acordo”) requerem a aprovação do “Bundestag” (Câmara Baixa) e do “Bundesrat” (Câmara Alta). Já as “Einspruchsgesetze” (ou “leis da oposição”) exigem apenas aprovação no “Bundestag”. Sob o prisma da teoria dos atores com poder veto, essas duas espécies de leis podem ou não ser equivalentes no que diz respeito à possibilidade de mudança do *status quo*. Tudo depende da composição partidária nas duas câmaras. Se houver uma idêntica maioria partidária em

¹¹⁷ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 79.

¹¹⁸ Apesar do exemplo, a história recente do Canadá mostra que o *Bloc* chegou a ser cortejado para compor o que seria uma inédita coalizão governista na esfera federal do país. A história será contada em maiores detalhes no capítulo atinente aos governos de Stephen Harper.

¹¹⁹ Tsebelis oferece o exemplo dos partidos comunistas na Europa. Cf. TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 80.

¹²⁰ *Loc. cit.*

ambas as casas legislativas, as “Zustimmungsgesetze” e as “Einspruchsgesetze” não guardarão qualquer diferença entre si. O cenário muda, entretanto, se houver um controle partidário diverso em cada casa. Aqui, por óbvio, a resistência à aprovação das “Zustimmungsgesetze” será maior, pois “o governo de coalizão composto por dois partidos terá de pedir a obter de um dos partidos oposicionistas, o que elevará para três o número de atores com poder de veto na Alemanha”¹²¹. Embora Tsebelis não o diga, parece claro que o segundo cenário não provocaria o resultado descrito se o partido oposicionista estivesse posicionado ideologicamente entre as duas agremiações governistas (regra da absorção). Alguns poderiam argumentar que um partido em tais condições passaria a integrar a coalizão governista, não a oposição. Contudo, minha observação é especialmente válida para o cenário canadense, no qual inexistem coalizões governamentais até o presente momento¹²². Isto é: mesmo quando minoritário na Câmara dos Comuns, o partido vencedor das eleições não convida outro partido para integrarem, juntos, uma aliança governamental, ainda que haja certa proximidade ideológica entre a agremiação governista e algum partido oposicionista, caso do Partido Liberal, de centro-esquerda, em relação ao Novo Partido Democrata, de viés trabalhista. No caso canadense, portanto, o caráter minoritário não seria suficiente para constatar maior entrave ao processo decisório, pois, em alguns contextos, o menor grau de polarização ideológica faria com que um ou mais partidos oposicionistas fossem absorvidos. Em tais casos, de acordo com a teoria de Tsebelis, o governo minoritário funcionaria como governo majoritário para efeito de produção e sucesso legislativos. Pode-se inferir também que o oposto seja verdadeiro: em contextos de intensa polarização ideológica, como a Era Harper, o *status* minoritário do governo passa a ser um entrave, embora não necessariamente fatal, tendo em vista a vantagem posicional do primeiro ministro e seu robusto poder de agenda.

Feitos esses esclarecimentos metodológicos, parece adequado aprofundar a clivagem presidencialismo *versus* parlamentarismo.

¹²¹ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 80.

¹²² O tema será desenvolvido nos dois capítulos seguintes, que tratam das instituições canadenses e das tendências recentes do cenário político do país.

2.3.2. Presidencialismo *versus* Parlamentarismo: há uma diferença substantiva entre sistemas de governo?

De acordo com Robert Elgie, a obra de George Tsebelis enquadra-se em uma terceira e mais rigorosa fase de estudos, para a qual a explicação dos resultados políticos deve transcender a mera dicotomia presidencialismo *versus* parlamentarismo, que não daria conta de híbridos como o “semi-presidencialismo” e ignoraria as profundas diferenças existentes entre Estados adeptos de um mesmo sistema de governo¹²³. De todo modo, à luz da teoria dos atores com poder de veto, seria possível dizer que presidencialismo e parlamentarismo distinguem-se de acordo com o *modo como o processo decisório é organizado*¹²⁴, em especial no que diz respeito **(i)** à *coesão dos diferentes atores com poder veto* e **(ii)** ao *controle da agenda*¹²⁵.

Um dos elementos distintivos entre parlamentarismo e presidencialismo seria a coesão dos atores partidários, consideravelmente maior no primeiro caso. Segundo a literatura corrente, o princípio do governo responsável seria o motivo básico para a maior coesão dos partidos em sistemas parlamentaristas. Isto é: porque a manutenção do governo depende da confiança do parlamento, um legislador filiado à legenda governista não possui interesse em destoar da agenda partidária, já que à derrota do governo segue-se a dissolução da legislatura, com a chamada de novas eleições. Portanto, o legislador indisciplinado colocaria em risco o seu próprio mandato e também sua privilegiada condição governista, que lhe garante maior influência no cenário político¹²⁶. Isso não ocorreria em sistemas presidencialistas, em que os mandatos legislativos são fixados a termo certo e, por isso, independem do sucesso ou fracasso do Executivo.

¹²³ Outro autor pertencente a essa terceira fase de estudos é o já citado Kaare Strøm, ainda que seu trabalho privilegie o caráter distintivo da democracia parlamentarista e sua cadeia de delegação e accountability singular e indireta. ELGIE, Robert. From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies?. *Democratization*, v. 12, n. 1, 2005, p. 106-122.

¹²⁴ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 75.

¹²⁵ *Idem, ibidem*, p. 76.

¹²⁶ *Idem, ibidem*, p. 73.

Outra explicação para o grau de disciplina partidária advém do sistema eleitoral adotado pelo país. Sistemas eleitorais que favorecem o voto pessoal fazem com que os parlamentares observem demandas diversas e, por vezes, incompatíveis entre si: aquelas dos partidos e aquelas dos eleitores. Por outro lado, quando as chances do candidato dependem apenas da liderança partidária, o resultado é a lealdade ao partido¹²⁷.

Mais uma vez, o Brasil oferece um desafio à teoria dos atores com poder de veto, já que a disciplina/coesão em votações plenárias na Câmara dos Deputados aparentemente é alta, muito embora o sistema de governo seja presidencialista e o sistema eleitoral, personalista¹²⁸.

É o controle da agenda, no entanto, que ocupa a maior parte da análise de Tsebelis a respeito da distinção entre presidencialismo e parlamentarismo e da relação entre governos e parlamentos.

Segundo o autor, sistemas parlamentaristas costumam conferir ao governo o poder de agenda (“agenda setting”), ou seja, a prerrogativa de dar início às propostas legislativas em geral. O oposto ocorreria em sistemas presidencialistas, isto é, o Congresso é que teria o poder de agenda em relação à generalidade das leis (exceto em relação às leis financeiras, como ressalva o autor). Isso faria do presidente um ator mais fraco que o primeiro ministro, pois a prerrogativa de iniciar o processo legislativo confere ao proponente as vantagens de estabelecer o momento e o conteúdo da proposta, aproximando-a das preferências dos atores receptivos¹²⁹. É claro que a influência do poder de agenda em relação ao *status quo* legislativo é relativa: será maior se o seu detentor estiver localizado centralmente no espectro político, pois suas propostas serão partilhadas por um maior número de partidos; será menor se o número de atores com poder de veto for muito elevado, pois a vantagem de dar início ao processo será anulada por um cenário de maior estabilidade decisória¹³⁰.

¹²⁷ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 84.

¹²⁸ Uma vez mais, cf. LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Op. cit.*, p. 17-41.

¹²⁹ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 34.

¹³⁰ *Idem, ibidem*, p. 34-37.

Como se pode imaginar, o critério distintivo que toma por referência o poder de agenda não é assumido de maneira peremptória por Tsebelis, já que as diferenças de um país para outro podem ser significativas. Não por outra razão, Tsebelis afirma que “alguns sistemas presidencialistas atribuem tanto poder de agenda ao presidente que parecem parlamentaristas, e alguns sistemas parlamentaristas retiram do governo tantas prerrogativas de agenda que parecem presidencialistas”¹³¹. O leitor atento perceberá que a observação do autor aplica-se ao presidencialismo brasileiro, pois a Constituição de 1988 investe o presidente de robusto poder de agenda: além de um extenso rol de matérias sujeitas a sua exclusiva iniciativa, o Chefe do Executivo ainda possui a prerrogativa de editar as famosas medidas provisórias e a de solicitar urgência na tramitação de propostas de seu interesse, afetando-as diretamente ao plenário¹³². Sob o prisma do poder de agenda, portanto, o presidencialismo brasileiro funcionaria como um sistema parlamentarista multipartidário. No entanto, como acentua Tsebelis, permaneceria o contraste com governos parlamentaristas unipartidários¹³³, justamente o caso canadense.

2.3.3. Governos e parlamentos

O critério do poder de agenda também é usado por Tsebelis para caracterizar a relação entre governos e parlamentos em diferentes países. A lógica aqui empregada é mesma: o ator responsável por definir e iniciar a agenda encontra-se em vantagem na relação com o ator receptivo, especialmente se estiver localizado centralmente no espectro político e se o número de atores com poder de veto não for numeroso o bastante a ponto de anular aquela superioridade inicial.

¹³¹ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 84.

¹³² Sobre o ponto, v. LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos-CEBRAP*, n. 76, 2006, p. 17-41.

¹³³ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 90: “In terms of veto players there are similarities between presidential and multiparty parliamentary systems, and they contrast with single party governments in parliamentary systems”.

Nada obstante, Tsebelis não desconsidera que alguns cenários parlamentares possam oferecer obstáculos hipotéticos aos governos, notadamente naqueles em que o Executivo possui uma composição política diversa da maioria parlamentar (cenário de “governo dividido”). Tendo em conta os fins deste trabalho, examinarei duas das configurações governo-parlamento imaginadas por Tsebelis: coalizões supermajoritárias (“oversized coalitions”) e governos minoritários¹³⁴.

As coalizões supermajoritárias são aquelas formadas por um ou mais partidos além do necessário para a obtenção de vitórias legislativas. Nesse caso, do ponto de vista estritamente aritmético, alguns parceiros da coalizão supermajoritária poderiam ser ignorados quando da formulação das propostas legislativas por parte do governo. Ainda assim devem tais parceiros ser considerados atores com poder de veto?

Tsebelis argumenta que sim, pois a indiferença em relação a qualquer parceiro pode gerar um custo político relevante: sua saída do governo, com o consequente reforço da oposição no parlamento. O grau de disciplina dos aliados também importa: se determinados parceiros da coalizão supermajoritária costumam votar reiteradamente contra o governo, então é preferível contabilizá-los como partícipes da oposição, criando-se, na prática, efeito semelhante ao gerado pelas regras de maiorias qualificadas¹³⁵. A observação de Tsebelis é legítima especialmente para o caso brasileiro, em que coalizões supermajoritárias constituem a norma, como já apontaram Sérgio Abranches¹³⁶ e, mais recentemente, Timothy Power, que salientou a frequente indisciplina da base aliada. Em decorrência disso, segundo Power, “coalizões superdimensionadas e desconexas são como apólices de seguro: sua meta é proteger o programa legislativo do presidente por meio de várias formas de sobrecompensação política”¹³⁷.

¹³⁴ Deixarei de lado a coalizão mínima vencedora, ou seja, aquela em que o governo coincide com a maioria no parlamento.

¹³⁵ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.* p. 96.

¹³⁶ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Op. cit.*, p. 22.

¹³⁷ Confira-se a lição integral de POWER, Timothy J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, v. 29, n. 1, 2010, p. 26: “Since 1995, it has become routine for presidents to command the allegiance of up to 70 per cent of deputies in the lower house (Figueiredo, 2007: 190). Legislative coalitions are therefore not only ‘oversized’ (meaning that they amass more nominal members than what would be necessary to pass legislation), but also ‘disconnected’ (meaning that the parties that compose the alliance are not ideologically adjacent to one another). The alternative conception – a compact, minimum-winning,

A outra configuração Governo-Parlamento interessante é a representada pelo governo minoritário, ou seja, aquele formado por um partido ou coalizão que não detém a maioria das cadeiras no Legislativo. Foi o caso dos governadores conservadores de Stephen Harper entre 2006 e 2011, quando se deram a criação e a implementação do “Parliamentary Budget Officer” (PBO) no Canadá.

Em geral, o governo minoritário é visto pela doutrina com uma espécie de “governo dividido”, cenário recorrente no presidencialismo americano, em que a separação mais clara entre Executivo e Legislativo, aliada à dissociação partidária entre os poderes, tende a desacelerar o processo político, gerando estabilidade decisória (ou ineficiência, na minha linguagem)¹³⁸.

Intuitivamente, a mesma resposta poderia ser obtida a partir da teoria dos atores com poder de veto: afinal, a condição minoritária do governo adiciona um ator com poder de veto ao parlamento. Como já dito anteriormente, no entanto, pode-se defender o contrário com base na regra da absorção (um ou mais partidos do lado oposicionista podem ser absorvidos, caso posicionados ideologicamente entre o governo e os demais atores). O argumento ganha força se considerarmos, com Tsebelis, que o governo costuma deter o poder de agenda em sistemas parlamentaristas. Desse modo, a instância governista não precisa alterar demasiadamente o tom de sua proposta para tornar sua aprovação factível pela maior parte dos partidos instalados no parlamento:

ideologically coherent governing coalition – is sacrificed at the altar of governability. The exaggeration of coalitional size no doubt reflects the desire of opportunistic legislators to align themselves with the executive, but it also suggests a presidential expectation that some indiscipline and defections are likely to occur. Oversized and disconnected coalitions are thus insurance policies: the goal is to protect the president’s legislative programme via various forms of political overcompensation.”

¹³⁸ Cf. HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R.; PFAHLER, Madelaine. Legislatures and statutory control of bureaucracy. *American Journal of Political Science*, 2001, p. 343. Em tom mais normativo, cf. CONLEY, Richard S. Legislative Activity in the Canadian House of Commons: Does Majority or Minority Government Matter?. *Op. cit.*, p. 434: “Regardless, some may regard minority government as an adaptation of Madisonian checks and balances to the responsible government model in the Westminster tradition. To those distrustful of single-party majorities, the constraints on minority government may be perceived as a mechanism that tempers a tyranny of the majority” in terms of policy outcomes in much the way advocates of “divided government” in the US contend that split-party control of the presidency and Congress leads to more balanced policy outcomes.”

To recapitulate, if a minority government is centrally located in space, it can be part of most possible parliamentary majorities and, consequently, move the *status quo* inside its own winset. In fact, most of the time, it might not have to compromise at all, and it can locate the final outcome on its own ideal point. Consequently, assuming that the government controls de agenda, it can change the status quo in the way it prefers.¹³⁹

Se o poder de agenda não for o bastante, afirma Tsebelis, um governo minoritário sempre poderá contar com prerrogativas institucionais eficazes o bastante para forçarem o parlamento a decidir conforme a vontade governamental, tais como as seguintes¹⁴⁰: **(i)** autoridade para determinar a agenda plenária do parlamento; **(ii)** iniciativa exclusiva de projetos de lei que incrementem receitas ou despesas (“money bills”); **(iii)** precedência do plenário em relação às comissões parlamentares durante o processo legislativo; **(iv)** reduzido poder de emenda das comissões parlamentares sobre as propostas governamentais; **(v)** controle sobre o calendário das comissões parlamentares, inclusive com a prerrogativa de retirar determinadas propostas de seu alcance; **(vi)** cerceamento do debate antes da votação final; **(vii)** curto tempo de duração dos projetos de lei pendentes de aprovação no parlamento (um governo A, que pode repropor um mesmo projeto de lei após o término da sessão legislativa é mais forte, neste quesito, que um governo B, cuja proposta pode ser apreciada por tempo indefinido pela legislatura, sem a possibilidade de reedição da mesma demanda antes da decisão parlamentar)¹⁴¹. Como será visto ao longo do trabalho, vários (se não todos) esses poderes são atribuídos ao primeiro ministro canadense. Outro interessante mecanismo presente na grande maioria dos sistemas parlamentaristas é a prerrogativa de dissolução antecipada do parlamento por parte do primeiro ministro, ainda que não haja contra ele uma moção de desconfiança. Na prática, essa ferramenta garante a um *premier* minoritário a convocação de novas eleições em um momento de elevada popularidade governamental, possibilitando a mudança de seu *status* para majoritário

¹³⁹ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. Op. cit., p. 99.

¹⁴⁰ *Idem, ibidem*, p. 100-103.

¹⁴¹ Daí Tsebelis afirmar que “the shorter the lifespan of a bill if not adopted by parliament, the more imperative the agenda-setting power of the government” (*idem, ibidem*, p. 103).

(“snap elections”). A bem da verdade, foi o que o canadense Stephen Harper tentou fazer em 2008 por meio das eleições que antecederiam o famoso episódio do “prorogation”, comentado em capítulo posterior desta dissertação¹⁴².

Em suma: Tsebelis argumenta que, no mais das vezes, um governo minoritário não enfrentará maiores obstáculos em razão de seu poder de agenda e de seus poderes institucionais, que seriam suficientes para a imposição de sua vontade contra o parlamento. Como será visto no momento apropriado, no entanto, a recente experiência canadense põe em relevo elementos subestimados (ainda que não ignorados) pelo autor no tocante ao balanço Governo-Assembleia, especialmente o papel da polarização ideológica, a ser examinado no momento oportuno.

2.3.4. Atores com poder de veto e burocracias

Porque esta dissertação também investiga incidentalmente uma reforma burocrática, as ideias de Tsebelis nesse particular merecem destaque, ainda que devam ser complementadas com outras perspectivas.

Primeiramente, parece importante distinguir a teoria de Tsebelis da influente “deck-stacking thesis” desenvolvida por Mathew McCubbins, Roger Noll e Barry Weingast¹⁴³. Desde já, alerta para o fato de que as perspectivas são distintas, porém não necessariamente incompatíveis, como nota o próprio Tsebelis¹⁴⁴.

Com base na chamada teoria da agência, a “deck-stacking thesis” entende que o grande desafio oferecido pelas burocracias é o chamado risco moral (“moral hazard”), isto é, a possibilidade de que agentes públicos não eleitos persigam políticas diversas daquelas preferidas pela coalizão delegante. O papel da legislação administrativa seria

¹⁴² Cf. RUSSELL, Peter. 2009. “Learning to Live with Minority Parliaments.” P. Russell and L. Sossin, (eds.) *Parliamentary Democracy in Crisis*. *Op. cit.*, p. 138.

¹⁴³ Entre outros artigos, cf. MCCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 3, n. 2, 1987, p. 243-277.

¹⁴⁴ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 236.

constranger as burocracias em um determinado sentido (aquele preferido pelos “principals”), evitando, assim, o problema antecipado¹⁴⁵. Para tanto, legisladores buscariam escrever leis mais detalhadas, capazes de diminuir a discricionariedade dos agentes públicos. O foco da “deck-stacking thesis”, portanto, é o momento legislativo prévio à ação administrativa da burocracia. Desse modo, a estrutura da legislação é a variável independente (explicativa) do grau de independência da burocracia (variável dependente).

A tese de Tsebelis desloca a variável independente da legislação para o número de atores com poder de veto: *mantida constante a legislação*, os burocratas (e também os magistrados) são mais independentes em relação ao governo quando o número de atores com poder de veto é maior¹⁴⁶. A lógica é simples: quanto maior o número de atores com poder de veto, mais difícil se torna empreender mudanças na legislação existente. Por via de consequência, burocratas e magistrados passam a ter mais liberdade para interpretar o arcabouço normativo. Afinal, o conteúdo das normas precisa adaptar-se de algum modo às circunstâncias supervenientes.

Embora não seja o foco de sua tese, Tsebelis também especula sobre o momento anterior do processo decisório, vale dizer, o referente à feitura da legislação. O autor concorda apenas parcialmente com certa versão da “deck-stacking thesis”, segundo a qual uma coalizão com numerosos atores com poder de veto tende a esmiuçar as regras legislativas no afã de controlar a burocracia. Na verdade, segundo Tsebelis, o detalhamento da legislação pode ou não resultar de uma coalizão com múltiplos “veto players”. Tudo depende das preferências dos atores: a legislação detalhada somente resultará de um cenário em que a restrição à independência burocrática seja uma preferência unânime entre os múltiplos “veto players”. Por outro lado, um cenário com apenas um “veto player” tende a favorecer estatutos mais simples, já que o delegante poderá interferir na independência de magistrados ou burocratas a qualquer tempo, sem custos políticos ou de transação¹⁴⁷. Nesse caso, o ator com poder de veto renuncia ao controle “ex ante” em favor do controle “ex post”.

¹⁴⁵ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 235.

¹⁴⁶ *Idem, ibidem*, p. 236.

¹⁴⁷ *Loc. cit.*

De resto, Tsebelis refuta teorias que deduzem o grau de independência burocrática diretamente do sistema de governo, como as de Bruce Ackerman¹⁴⁸, Terry Moe e Michael Caldwell¹⁴⁹ e Kaare Strøm¹⁵⁰. Entre outros pontos, esses autores ressaltam que, no presidencialismo, a independência burocrática é favorecida por uma cadeia delegatória conflituosa, que submete entes e órgãos administrativos a dois senhores: o Legislativo e o Executivo, cada qual com um eleitorado diverso. O parlamentarismo por sua vez, possibilitaria uma cadeia delegatória linear, em que cada agente público fica sujeito a somente um “principal” (o povo delega ao parlamento, que delega ao primeiro ministro, que delega ao ministro, que delega ao burocrata). No entanto, de acordo com Tsebelis, essa estrutura simplificada trata governos como “caixas pretas”, ignorando, por exemplo, a repartição de um mesmo ministério entre diferentes atores partidários, algo comum em governos parlamentaristas de coalizão¹⁵¹. Em última análise, o importante seria o efetivo número de atores com poder de veto, não o sistema de governo. De qualquer forma, a crítica de Tsebelis não afeta a relevância de teorias mais tradicionais os propósitos deste trabalho, pois, como já visto, o Canadá adota uma versão do parlamentarismo de “Westminster”, com gabinetes monopartidários.

Em suma: para Tsebelis, a independência da burocracia é uma função direta do número de atores com poder de veto. Quanto maior esse número, mais independentes serão os burocratas na interpretação de seus estatutos, assim como mais forte será a capacidade da burocracia de “jogar” com seus diferentes superiores (“principals”, na linguagem empregada pela teoria da agência). No entanto, Tsebelis não deriva a independência burocrática diretamente do sistema de governo, como fazem Terry Moe e Michael Caldwell, já que o número de “principals” também depende de outros fatores, como a constelação de atores partidários, para ficar em apenas um exemplo. Ademais, cumpre ressaltar que a tese de Tsebelis é basicamente “ex post” e comportamental: seu argumento não examina a relação entre a independência burocrática e o conteúdo da

¹⁴⁸ ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, 2000, p. 633-729.

¹⁴⁹ MOE, Terry M.; CALDWELL, Michael. The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Op. cit.*, p. 171-195.

¹⁵⁰ STRØM, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European journal of political research*, v. 37, n. 3, 2000, p. 261-290.

¹⁵¹ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 238.

legislação administrativa previamente dada (Mathew McCubbins, Roger Noll e Barry Weingast), tampouco as motivações dos atores políticos quando conferem robustas prerrogativas institucionais para um determinado órgão burocrático (Hallerberg). A tese dos atores com poder de veto, portanto, pode ser complementada com argumentos “genéticos” e também com a chamada “deck-stacking thesis” e suas variantes, sem prejuízo da integridade metodológica da análise empreendida. Essa observação é especialmente válida para o caso do PBO canadense, já que sua independência pode e deve compreendida a partir de diferentes enfoques teóricos.

CAPÍTULO III

O SISTEMA POLÍTICO DO CANADÁ: INSTITUIÇÕES E TENDÊNCIAS RECENTES

Introdução. 3.1. Características gerais. 3.2. O ordenamento constitucional do Canadá: as fontes. 3.3. O princípio do governo responsável. 3.3.1. Linhas gerais. 3.3.2. Notas históricas. 3.3.3. Dinâmica atual. 3.4. O Poder Executivo. 3.4.1. A chefia de Estado formal: monarca e governador-geral. 3.4.2. A chefia de Estado política: o primeiro ministro e seu gabinete. 3.5. O Poder Legislativo. 3.5.1. A Câmara dos Comuns. 3.5.2. O Senado. 3.5.2. O processo legislativo comum. 3.6. Os partidos políticos. 3.7. As agências independentes. 3.8. Avaliação geral e síntese conclusiva.

Introdução

Meu objetivo principal, neste capítulo, é oferecer ao leitor um retrato panorâmico das instituições e das tendências recentes da política do Canadá, ressaltando alguns de seus dilemas principais. Como salientei na introdução deste trabalho, o processo orçamentário integra o cerne do jogo político mais amplo travado entre Governo e Assembleia, constituindo, para ambos, a expressão nuclear de suas funções precípuas (governança e representatividade/controle, respectivamente). Por esse motivo, o estudo da dinâmica política institucional representa um verdadeiro atalho para a compreensão do processo orçamentário em si. Nesse contexto, as seções abaixo desenvolvidas, em conjunto com as observações expostas no capítulo seguinte, abrangem o conteúdo político que julgo necessário e suficiente para o posterior exame da trajetória empreendida pelo “Parliamentary Budget Officer” (PBO) entre 2008 e 2013.

3.1. Características gerais

O Canadá é uma monarquia constitucional parlamentar¹⁵². Membro da *Commonwealth*, o país tem como atual Chefe de Estado a rainha Elizabeth II¹⁵³ e seu

¹⁵² BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction*. Op. cit., p. 219.

¹⁵³ Quando a rainha não está presente no Canadá, o que ocorre na maior parte do tempo, seus poderes, hoje substancialmente simbólicos, são exercidos pelo governador-geral (*idem, ibidem*, p. 131). O papel do governador-geral tem assento no Ato Constitucional de 1867. Nada obstante, o poder Executivo é efetivamente exercido pelo Primeiro Ministro, como será visto.

sistema político, em geral, reflete o legado britânico¹⁵⁴, à exceção do federalismo incorporado com o intuito de acomodar interesses regionais¹⁵⁵, em especial os da comunidade pioneira de origem francesa¹⁵⁶. Em 1982, o advento da Carta de Direitos contribuiu para o reforço do papel desempenhado pela Suprema Corte, principalmente em relação à tutela dos direitos humanos, mas não foi capaz de afetar os caracteres básicos do sistema parlamentarista copiado de “Westminster”¹⁵⁷, que continua a ser regido por convenções não escritas imunes à intervenção judiciária e indiferentes à rigidez própria da Constituição escrita¹⁵⁸, como será visto adiante.

3.2. O ordenamento constitucional do Canadá: as fontes

Em muitos países, o conjunto de princípios e regras de natureza constitucional deriva de um único documento, geralmente designado por ‘Constituição’. É o caso do Brasil. Embora a doutrina brasileira reconheça a existência de outras fontes de direito constitucional, como costumes não escritos¹⁵⁹, o fato é que todas as grandes questões acerca do exercício do poder e de seus limites são reconduzidas a certos dispositivos estabelecidos pela Constituição de 1988, ainda que, para tanto, seja necessário algum grau variável de mediação hermenêutica (afinal, como hoje é notório, “texto” e “norma” não se equivalem)¹⁶⁰.

No Canadá, o problema das fontes do direito constitucional revela-se muito mais complexo, visto que o povo canadense não dispõe de uma Constituição monolítica para chamar de sua. Do ponto de vista objetivo, o direito constitucional canadense é um verdadeiro mosaico de documentos escritos e convenções informais forjadas ao longo da história do país, fortemente marcada por sua relação com a antiga metrópole, o Reino Unido.

¹⁵⁴ Legado expresso já no preâmbulo do Ato Constitucional de 1867, que declara ter o Canadá adotado “a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom”.

¹⁵⁵ BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction*. Op. cit., p. 124.

¹⁵⁶ MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law*. 4th ed. Toronto: Irwin Law, 2013, p. 14.

¹⁵⁷ BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction*. Op. cit., p. 139.

¹⁵⁸ Segundo MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law*. Op. cit., p. 20.

¹⁵⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 48; TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10^a ed. São Paulo: Saraiva, p. 44.

¹⁶⁰ SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 358.

Ao contrário do que ocorreu com seu vizinho do sul, os Estados Unidos, a independência política do Canadá em relação ao Reino Unido resultou de um longo, paulatino e consensual processo histórico, não concluído em caráter definitivo até os dias de hoje, pelo menos no plano simbólico. Basta lembrar que o país integra a *Commonwealth* e tem a rainha Elizabeth como sua Chefe de Estado¹⁶¹. Além disso, os atos constitucionais escritos mais relevantes do Canadá são, na verdade, diplomas editados pelo Parlamento britânico, como será visto logo adiante¹⁶².

Atualmente, o conceito de “Constituição” é dado pela seção 52(2) do Ato Constitucional de 1982 e inclui o seguinte: **(i)** o Ato Constitucional de 1867 (até então chamado de Ato da América do Norte Britânica); **(ii)** o Ato do Canadá, inclusive sua segunda parte, que contém o próprio Ato Constitucional de 1982; **(iii)** um rol de diversos estatutos e regulações de dignidade constitucional editados entre 1867 e 1982 e, por fim, **(iv)** todas as emendas aos diplomas mencionados nos itens anteriores¹⁶³.

Até 1982, o Ato Constitucional de 1867, editado pelo parlamento de “Westminster”, representava a fonte escrita por excelência do direito constitucional canadense. O Ato de 1867 cria o novo Domínio do Canadá, atribuindo-lhe uma “Constituição similar em princípio àquela do Reino Unido”, conforme passagem registrada no preâmbulo. A ideia básica do Ato Constitucional de 1867 era disciplinar o funcionamento geral das instituições canadenses à luz do modelo britânico, mas sem alterar o *status* colonial da região¹⁶⁴. De novo, o diploma traz o arranjo federativo, a disciplinar a convivência entre as províncias de Nova Scotia, New Brunswick e Canadá

¹⁶¹ É claro que, como Chefe do Estado canadense, a rainha Elizabeth age na condição de rainha do Canadá, não do Reino Unido. De todo modo, sua figura da rainha é sugestiva da proximidade entre as duas nações.

¹⁶² Desde um acordo firmado em 1930 por chefes de governo dos países da *Commonwealth*, o Parlamento imperial britânico não podia legislar *ex officio* a respeito de assuntos referentes às antigas colônias ultramarinas. Até 1982, no entanto, era do Reino Unido a prerrogativa de editar atos constitucionais primários e emendas constitucionais, desde que solicitados pelo Estado canadense. Somente por força do *Canada Act* é que foi abolida a autoridade do parlamento de Westminster sobre o país norte-americano. Cf. HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada*. Toronto: Carswell, 2014, p. 1-6 e 1-28.

¹⁶³ MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law*. *Op. cit.*, p. 4-6.

¹⁶⁴ Segundo Peter Hogg, “the B.N.A. Act did not mark any break with the colonial past. Independence from the United Kingdom was not desired or even contemplated for the future. The new Dominion, although enjoying a considerable degree of self-government, remained a British colony.” Cf. HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada*. *Op. cit.*, p. 1-4.

(esta última formada por Ontario, antigo “Alto Canadá” e Québec, outrora “Baixo Canadá”). Além disso, o estatuto prevê regras para a admissão de novas províncias¹⁶⁵.

O Ato do Canadá, de 1982, também editado pelo Parlamento britânico, compreende, na verdade, duas partes. A parte inicial compõe-se de quatro curtas seções, tendo por objetos centrais promulgar o Ato Constitucional previsto na parte “B” e extinguir a autoridade do Legislatura de “Westminster” sobre o país norte-americano. O Ato Constitucional, por sua vez, contém a importante Carta de Direitos, garante os direitos dos povos aborígenes, cria um procedimento para emenda dos atos constitucionais e estabelece a supremacia da Constituição escrita¹⁶⁶.

Além disso, como já referido, são declarados constitucionais todos os trinta documentos e resoluções listados no Ato Constitucional, além das futuras emendas apostas a todos os atos de dignidade constitucional¹⁶⁷.

Nada obstante, o conceito descrito na seção 52(2) do Ato Constitucional de 1982 longe está de encerrar o debate sobre o significado da Constituição canadense, até porque, segundo o próprio dispositivo, o rol apresentado é meramente exemplificativo. Vale ressaltar que o Ato Constitucional de 1982 omite uma série de estatutos relevantes, tais como os editados antes de 1867, que abrangem, por exemplo, as Constituições ainda vigentes de Nova Scotia (1749), Prince Edward Island (1769), New Brunswick (1784), Newfoundland (1832) e British Columbia (1866), além das “Letters Patent”, de 1947, que constituem o escritório do governador-geral, entre outros diversos estatutos importantes¹⁶⁸. Além disso, os princípios e regras constitucionais de direito comum, desenvolvidos pelos precedentes judiciais, também constituem importante fonte do direito constitucional canadense. Nessa linha, a própria Suprema Corte reconheceu que a noção de “privilégios parlamentares”, tal como avançada pela jurisprudência, integra o conceito de “Constituição” extraído da seção 52(2) do Ato Constitucional de 1982, porquanto implícita na já mencionada cláusula preambular do Ato Constitucional de

¹⁶⁵ MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law*. Op. cit., p. 5. Cf. tb. HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada*. Op. cit., p. 1-3/1.4.

¹⁶⁶ MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law*. Op. cit., p. 5/6.

¹⁶⁷ Idem, ibidem, p. 6.

¹⁶⁸ HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada*. Op. cit., p. 1-10.

1867, segundo a qual esse estatuto reflete, em princípio, a Constituição do Reino Unido¹⁶⁹.

Como se não bastasse, o direito constitucional canadense é ainda composto de diversas convenções, aqui definidas como regras constitucionais não sindicáveis judicialmente¹⁷⁰.

Em geral, convenções são regras obrigatórias que decorrem de práticas observadas informalmente desde muito tempo no cenário político, embora sem lastro em documentos constitucionais escritos. De acordo com Hogg, as convenções distinguem-se dos meros usos, que são práticas reiteradas que não se consideram regras obrigatórias (e.g., nomeação do juiz mais antigo para ocupar o cargo vago de presidente da Suprema Corte). Os usos podem eventualmente transformar-se em costumes, adquirindo, assim, o caráter de convenções. Em qualquer caso, todavia, entende-se que o Judiciário não pode impor a observância de um uso ou mesmo de uma convenção. Por isso, as consequências da quebra de um uso ou de uma convenção permanecem no plano estritamente político. A única diferença prática entre a violação de um ou de outro diz respeito à maior gravidade associada ao descumprimento da norma convencional¹⁷¹. Nada impede, entretanto, que um costume seja transformado em norma escrita por força de lei¹⁷². Excepcionalmente, ademais, a Suprema Corte pode vir a cancelar uma convenção, transformando-a, na prática, em uma regra constitucional da *common law*, passível de invocação e proteção em juízo¹⁷³.

¹⁶⁹ Segundo Hogg, esse posicionamento da Suprema Corte foi expressamente adotado em *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia* - 1993 (*Idem, ibidem*, p. 1-9).

¹⁷⁰ V. HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada. Op. cit.*, p. 1-28, p. 1-22.1.

¹⁷¹ Confirmam-se as palavras de Peter Hogg: “a convention is a rule which is regarded as obligatory by the officials to whom it applies; a usage is not a rule, but merely a governmental practice which is ordinarily followed, although it is not regarded as obligatory. An example of a usage is the practice of appointing to the position of Chief Justice of Canada the person who is the senior puisne judge of the Supreme Court of Canada at the time of the vacancy... A usage may develop into a convention. If a practice is invariably followed over a long period of time, it may come to be generally regarded as obligatory and thereby cease to be merely a usage. The resulting convention may be called a custom. This process of evolution from usage to convention (or custom) is the way most conventions have been established. It should be noticed, however, that very little turns on the question whether a practice is a usage or a convention, because a convention is as unenforceable as a usage. The most that can be said is that there is a stronger moral obligation to follow a convention than a usage, and that departure from convention may be criticized more severely than departure from usage.” (*Idem, ibidem*, p. 1-25/1-26)

¹⁷² *Idem, ibidem*, p. 1-28.

¹⁷³ É a autorizada opinião de HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada. Op. cit.*, p. 1-28: “If a court gave a remedy for a breach of convention, for example, by ordering an unwilling Governor General to give

Vale ressaltar que, embora muitas convenções decorram de costumes, ou seja, práticas imemoriais não escritas tornadas regras obrigatórias, também há importantes normas convencionais escritas. É o caso das “convenções-acordos”, a exemplo daquela constituída em 1930 pelos chefes de Governo dos países da *Commonwealth*. Nessa oportunidade, diversos Primeiros-ministros pactuaram por escrito que, a partir de então, o Parlamento britânico não mais poderia editar normas *ex officio*, ou seja, sem qualquer pedido por parte dos países afetados. Convencionou-se, também, que os representantes da rainha em tais países (os chamados governadores-gerais) teriam que contar com o apoio dos respectivos Primeiros-ministros¹⁷⁴.

As convenções merecem especial atenção de minha parte, até porque, como salienta Hogg a respeito do cenário canadense, “o direito constitucional é um dos poucos ramos jurídicos em que estatutos editados pelo Parlamento ou pelas Legislaturas provinciais não constituem a principal fonte de direito”¹⁷⁵. Na verdade, quase todas as práticas relevantes da política do Canadá são ditadas por regras convencionais não escritas, invariavelmente em descompasso com as disposições constitucionais escritas, principalmente aquelas contidas no Ato Constitucional de 1867. De fato, como leciona Hogg, o grande papel das convenções é “conformar poderes legais ultrapassados à luz das noções atuais de governo”¹⁷⁶. É o caso, por exemplo, dos poderes monárquicos. Segundo o Ato Constitucional de 1867, a Coroa ostenta poderes executivos extraordinários. Na realidade, entretanto, a relevância da monarca não costuma ultrapassar a esfera simbólica. Por força de convenção, a chefia de Governo é exercida pelo Primeiro Ministro, cujo cargo sequer está previsto no estatuto constitucional. A prática do governo de gabinete, que orienta a relação entre Governo e Parlamento, tampouco decorre de disposição constitucional escrita¹⁷⁷.

his or her assent to a bill enacted by both Houses of Parliament, then we would have to change our language and say that the Governor General was under a legal obligation to assent, and not merely a conventional obligation. In that event, a convention would have been transformed into a rule of common law.”

¹⁷⁴ *Loc. cit.*

¹⁷⁵ HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada. Op. cit.*, p. 1-2.

¹⁷⁶ *Idem, ibidem*, p. 1-29.

¹⁷⁷ *Idem, ibidem*, p. 1-5.

3.3. O princípio do governo responsável

3. 3.1. Linhas gerais

Princípio do governo responsável é o termo utilizado para designar o mecanismo de formação, exercício e manutenção do Governo em sistemas parlamentaristas de matriz britânica, a exemplo daquele vigente no Canadá.

No Canadá, o Poder Executivo tem estrutura dual: formalmente, a Chefe de Estado é a rainha, que raramente visita o país. Por isso, a monarca possui um representante no Canadá, chamado governador-geral, que é a autoridade responsável por praticar, no país, os atos confiados à Coroa, como a sanção real aposta aos projetos de lei aprovados pelas duas casas do Parlamento. Do ponto de vista prático, no entanto, os poderes monárquicos exercidos pelo governador-geral são bastante limitados pelo princípio do governo responsável, do qual decorrem três efeitos políticos diversos, porém interligados: **(i)** sob o viés da formação do governo, o representante da rainha é obrigado a indicar o parlamentar líder do partido majoritário na Câmara dos Comuns, que passa a exercer a chefia política do Estado sob a alcunha de primeiro ministro; **(ii)** no exercício de suas tarefas, o governador-geral deve seguir as orientações do primeiro ministro, o real detentor das ações políticas do governo e **(iii)** a manutenção do primeiro ministro e de seu gabinete no poder pressupõe o apoio da maioria dos membros do Parlamento. Em sentido estrito, a “responsabilidade” a que se refere o princípio refere-se justamente à relação de confiança entre Governo e Assembleia, descrita no item “iii”¹⁷⁸.

Alguns ainda traçam uma distinção entre princípio do governo responsável e governo de gabinete. A diferença estaria no grau de participação da rainha ou de seu representante nos negócios políticos. É que o princípio do governo responsável, em si, não implicaria o afastamento total da monarca e do governador-geral dos negócios políticos ordinários. Já no governo de gabinete, a rainha e seu representante são completamente alijados do cotidiano político, limitando-se, em regra, a referendar as decisões tomadas pelo primeiro ministro e seus auxiliares no âmbito de um gabinete apartado, ressalvadas hipóteses excepcionais¹⁷⁹.

¹⁷⁸ HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada. Op. cit.*, p. 9-2.

¹⁷⁹ MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law. Op. cit.*, p. 47.

3.3.2. Notas históricas

O princípio do governo responsável foi adotado pelas colônias britânicas da América do Norte antes mesmo de se tornarem o domínio federal do Canadá, em 1867, muito em função das rebeliões de 1837, comandadas por Louis-Joseph Papineau, político da província do Baixo Canadá (atual Québec).

Papineau vocalizava os anseios da população francófona por maior autonomia: à época, a Assembleia Legislativa era composta majoritariamente por colonos de origem francesa, mas o governador nomeado pela monarquia inglesa ignorava as lideranças francófonas, indicando para o Conselho Executivo apenas representantes de língua inglesa, em geral empreendedores protestantes baseados em Montreal. Ainda assim, o encarregado britânico não era obrigado a seguir as orientações do Conselho Executivo, preferindo alinhar-se aos comandos provenientes da metrópole¹⁸⁰.

Após as revoltas de 1837, o Reino Unido nomeou John George Lambton, “Earl of Durham”, como governador-geral das colônias britânicas da América do Norte. Uma das funções de Lord Durham seria confeccionar um relatório com uma sugestão de reforma política para as colônias. Durham sugeriu, entre outras coisas, a unificação das colônias do Alto Canadá, de maioria anglófona, e do Baixo Canadá, de maioria francófona, a fim de que houvesse a assimilação do povo de origem francesa pelo contingente populacional inglês. Mais importante: Durham recomendou fortemente a adoção do princípio do governo responsável em relação às matérias de interesse local. Pela sugestão de Durham, portanto, o império britânico continuaria a ditar das regras de interesse do Reino Unido, mas passaria a seguir as preferências dos parlamentares canadenses quando se tratasse de assuntos próprios da região. Para o governador, somente a adoção parcial do governo responsável poderia aplacar a ira dos colonos insatisfeitos¹⁸¹.

Embora tenha incorporado muitas das sugestões de Durham, inclusive a unificação do Alto Canadá com o Baixo Canadá, o Ato da União, editado em 1840, não adotou o princípio do governo responsável, uma vez que a posição do governador-geral

¹⁸⁰ MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law. Op. cit.*, p. 40/41.

¹⁸¹ *Idem, ibidem*, p. 42/43.

ficaria demasiadamente fragilizada. Nada obstante, o Lord Sydenham, primeiro governador-geral das colônias unificadas, começou a mover a política local na direção do governo responsável, nomeando para o Conselho Executivo membros da Assembleia Legislativa. Sydenham, no entanto, guardou para si a maior parte de seus poderes executivos e não admitiu que a manutenção do Conselho Executivo dependesse da confiança da maioria instalada no Parlamento. Como se não bastasse, Sydenham não permitiu o acesso de francófonos ao gabinete, refletindo a política de assimilação sugerida por Lord Durham e seguida pelo Ato da União, de 1840¹⁸². Charles Bagot, sucessor de Sydenham, aprofundou a prática do governo responsável. Em sua gestão, a parcela francófona passou a ser representada no Conselho Executivo. Além disso, a indicação de Bagot representou a adoção, *de facto*, do princípio de que o Conselho Executivo precisa gozar da confiança da Assembleia Legislativa¹⁸³. O princípio do governo responsável seria plenamente aceito a partir das eleições britânicas de 1846, que resultaram na alternância de poder na metrópole, com a consequente nomeação de Earl Grey para o Escritório Colonial. Grey recomendou aos governadores de Nova Scotia e Canadá que as decisões de interesse local fossem tomadas com base nas preferências dos detentores da confiança da Assembleia. E assim foi feito: logo no começo de 1848, quando as Assembleias de Nova Scotia e Canadá apresentaram moções de desconfiança contra seus respectivos Conselhos Executivos, não houve outra saída senão a destituição dos gabinetes, seguida de sua troca por membros que gozavam da confiança dos corpos parlamentares. New Brunswick, Prince Edward Island e Newfoundland, as demais colônias britânicas localizadas no atual Canadá, também passariam a adotar a fórmula do governo responsável nos anos seguintes.

Em 1849, por fim, o governador-Geral da antiga província do Canadá, Lord Elgin, completou o ciclo de maturação do governo responsável: deixando de lado suas próprias convicções, Elgin sancionou uma lei que compensava canadenses por danos causados pelas rebeliões de 1837, respeitando, assim, a opinião do Conselho Executivo apoiado pelo Parlamento¹⁸⁴.

¹⁸² MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law. Op. cit.*, p. 45.

¹⁸³ *Loc. cit.*

¹⁸⁴ *Idem, ibidem*, p. 46.

A passagem do governo responsável para o governo de gabinete, porém, seria complementada apenas em meados da década seguinte, quando o gabinete passou a realizar suas sessões sem a presença do governador-geral indicado pela metrópole¹⁸⁵. A divisão entre anglófonos e francófonos, porém, tornaria o sistema bastante instável. Na colônia unificada do Canadá, a Legislatura passou a ser comandada por uma aliança mista, formada por líderes das comunidades inglesa e francesa, o que parecia mitigar problemas de ordem cultural, linguística e religiosa. No entanto, firmou-se o princípio da dualidade, a significar que o Conselho Executivo deveria gozar da confiança do “Canadá do Leste” (de maioria francesa) e do “Canadá do Oeste” (de maioria inglesa). Além disso, como corolário do princípio da dualidade, surgiu o princípio da “dupla maioria”, aplicável às votações de projetos de lei culturalmente sensíveis. Segundo o princípio da dupla maioria, a aprovação de qualquer projeto deveria passar pelo crivo, não só da maioria do Parlamento como um todo, mas também das maiorias setoriais correspondentes às parcelas oriental (francófona) e ocidental (anglófona) da colônia. Não é preciso dizer que os princípios da dualidade e da dupla maioria abreviaram o tempo de vida dos gabinetes. Entre 1841 e 1867, estima-se que pelo menos dezoito gabinetes tenham se alternado no governo da colônia¹⁸⁶, um quadro de insegurança assim explicado por David Smith¹⁸⁷:

There is no shortage of reasons to explain the failure: the principle of responsible government was new; the political parties on whom the practice depended were raw; the British model was inimitable: between 1841 and 1858, for example, Conservative and Whig prime ministers, in the persons of Peel, Russell, and Palmerston, took turns on the government benches at Westminster; in Canada opposition had learned to act irresponsibly, because it held ‘no hope of office and no means to call governments to account’; and, most of all, the imperative of dualism – composed of language, religion and regions – which had revealed itself a conundrum to opposition intent on acting as an alternative government. The two decades after 1848 saw as features of Canadian politics coalitions and double-headed ministries, a peripatetic capital, and procedural innovations such as, on occasion, resort to a double-majority in the adoption of culturally sensitive bills – denominational rights in regard to education a pre-

¹⁸⁵ MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law. Op. cit.*, p. 47.

¹⁸⁶ *Idem, ibidem*, p. 48.

¹⁸⁷ SMITH, David. *Across the Aisle: Opposition in Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press, 2013, p. 29/30.

eminent example. Supporters of coalition government in Parliament in the twenty-first century would be advised to study the period before 1867, when short-lived oppositions were the rule. In the decade and a half before 1867, the lifespan of individual governments declined, while the number of ministries and elections rose. In the sad words of a high school civics text of seventy years ago, then on the curriculum of four western and two Atlantic provinces: 'Political affairs in Canada [in 1860s] were in a very bad way'.

Do ponto de vista formal, o Ato Constitucional de 1867 nada trouxe de novo em relação ao princípio do governo responsável, já que suas regras continuaram a proclamar a supremacia da Coroa, já então superada por convenções informais. Do ponto de vista eminentemente político, no entanto, o Ato Constitucional de 1867 marca o início dos governos unipartidários. Em grande parte, segundo David Smith, essa mudança deve-se ao gênio de John Macdonald, líder Conservador que conduziria o país ao longo de vinte anos (de 1867 a 1873 e de 1878 a 1891, ano de sua morte). Para Smith, Macdonald teria sido o primeiro homem a conseguir unificar diferentes facções políticas em torno de uma bandeira comum, reinando absoluto sobre a oposição, que demoraria ainda alguns anos até compreender que somente unida poderia apresentar-se ao eleitorado como uma força política alternativa e viável, na figura do Partido Liberal¹⁸⁸. De todo modo, a figura de Macdonald não deve ser superestimada. Havia uma razão institucional para a adoção de gabinetes monopartidários: o término das alianças dualistas era uma exigência da resolução editada na Convenção da Reforma, de 1859, uma das muitas reuniões que precederam o advento do Ato Constitucional de 1867¹⁸⁹. Esse Ato Constitucional, como visto, não formalizou o governo de gabinete, mas o seu preâmbulo, ao indicar para o novo país uma “Constituição similar em princípio à do Reino Unido” sinalizou claramente que o antigo dualismo “França-Inglaterra” não mais poderia ser administrado por meio de coalizões governamentais. A partir de então, com a definitiva incorporação do sistema de “Westminster”, o dualismo passaria a ser acomodado na própria dinâmica do governo partidário: os anglófonos tomaram a

¹⁸⁸ SMITH, David. *Across the Aisle: Opposition in Canadian Politics*. Op. cit., p. 32-36.

¹⁸⁹ *Idem, ibidem.*, p. 33. V. tb. HODGINS, Bruce; WRIGHT, Don; HEICK, Welf. *Federalism in Canada and Australia: The early years*. Wilfrid Laurier Univ. Press, 2010, p. 34.

liderança do Partido Conservador; os francófonos, a do Partido Liberal¹⁹⁰. Ou seja, *a partilha deu lugar à alternância de poder* e cada partido passou a ocupar o gabinete sozinho, reservando ao grêmio adversário o ofício da oposição. Assim, pode-se dizer que, ao menos na dimensão “executivo-partidos”, a solução inicial para os conflitos culturais, étnicos e religiosos no Canadá foi a “anglicização” do sistema, não o consensualismo, destinado somente para a forma de Estado, assumidamente federativa.

3.3.3. Dinâmica atual

O processo de escolha do primeiro ministro dispensa maiores explicações: o líder do partido com o maior número de cadeiras na Câmara dos Comuns tem o direito de tentar formar um Governo com o apoio da maioria dos parlamentares¹⁹¹. Caso tal partido possua mais da metade das cadeiras da Câmara, o Governo será majoritário e não enfrentará muitos obstáculos para aprovação de sua agenda na Legislatura. No entanto, existe a possibilidade de que o Governo seja formado por um partido que não possua a maioria dos assentos da Câmara dos Comuns. Em tal hipótese, o Governo é dito minoritário e passa a necessitar do apoio de algum outro partido nas votações parlamentares¹⁹². Em geral, o governo mantém-se pelo tempo de duração da legislatura canadense (cinco anos) ou até que perca a confiança da maioria dos parlamentares da Câmara dos Comuns¹⁹³, mas é possível que o primeiro ministro convoque eleições antecipadas no momento que considerar mais oportuno (“snap elections”)¹⁹⁴. A confiança é perdida quando o Governo sofre derrota em alguma votação importante (como a do orçamento anual) ou quando uma moção de desconfiança proposta pela oposição é aceita¹⁹⁵. Neste caso, a tradição demanda que o primeiro ministro e seu gabinete abdicuem do poder (decorrência do *princípio do governo responsável*)¹⁹⁶. De

¹⁹⁰ SMITH, David. *Across the Aisle: Opposition in Canadian Politics*. Op. cit., p. 37.

¹⁹¹ BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction*. Op. cit., p. 132.

¹⁹² DOCHERTY, David C. Parliament: Making the Case for Relevance. In: BICKERTON, James and GAGNON, Alain-G. *Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press, 6 th ed., 2014, p. 154.

¹⁹³ *Loc. cit.*

¹⁹⁴ RUSSELL, Peter. Learning to Live with Minority Parliaments. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. Op. cit., p. 138.

¹⁹⁵ BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction*. Op. cit., p. 132.

¹⁹⁶ *Idem, ibidem*, p. 132.

qualquer forma, mesmo quando perde a confiança do Parlamento, o primeiro ministro pode requerer novas eleições ao governador-Geral, dissolvendo o Parlamento. Teoricamente, o governador-Geral também poderia negar o requerimento do primeiro ministro, a fim de conceder a outro líder partidário a oportunidade de tentar estabelecer um Governo com a maioria dos parlamentares eleitos, sem a realização do certame eleitoral. Isso é admissível, por exemplo, quando o Governo derrubado não passou mais do que poucos meses no poder. Em tal hipótese, entende-se que o governador-geral, no exercício de seus poderes residuais, pode oferecer o Governo diretamente a outro líder partidário, a fim de poupar a nação de mais um desgastante processo eleitoral¹⁹⁷.

Atualmente, tanto a ideia clássica de governo responsável quanto a participação do governador-geral no processo eleitoral cedem passo ao progressivo incremento do poder exercido pelo primeiro ministro.

O princípio do governo responsável é reavaliado através das lentes da política partidária. Em sua versão clássica (ou ideal, para alguns), o princípio do governo responsável sugere uma espécie de submissão do Executivo ao Legislativo, que teria a prerrogativa de formar ou derrubar governos. De fato, conforme narrado anteriormente, o Parlamento parece ter preponderado ao longo da fase imediatamente anterior ao advento do Ato Constitucional de 1867. Todavia, não é o que ocorre nos dias de hoje e isso se deve, em boa parte, à extrema disciplina partidária canadense¹⁹⁸. Em outras palavras: por razões diversas¹⁹⁹, espera-se que todos os parlamentares pertencentes a um mesmo partido votem como um bloco unificado na legislatura²⁰⁰. Se o governo é majoritário, o primeiro ministro pode garantir suas vitórias apenas com os votos dos membros de seu partido. A estabilidade é menor para governos minoritários, que dependem do suporte de outro partido para governar. Mesmo aqui, no entanto, a

¹⁹⁷ Geralmente, entende-se que o governador-geral pode lançar mão dessa prerrogativa quando o Governo não tenha durado mais do que seis meses. Cf. LEVY, Gary. *A Crisis Not Made in a Day*. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. *Op. cit.*, p. 19/20.

¹⁹⁸ Brooks comenta que a disciplina partidária canadense é superior à britânica (BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction*. *Op. cit.*, 2004, p. 132). Já Docherty explica o porquê: ao contrário do parlamentarismo britânico, em que se confere aos parlamentares a possibilidade de divergência em matérias menos importantes, no parlamentarismo canadense todas as matérias são sujeitas à disciplina partidária e consideradas “de confiança”. Cf. DOCHERTY, David C. *Parliament: Making the Case for Relevance*. In: BICKERTON, James and GAGNON, Alain-G. *Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press, 6th ed., 2014, p. 170. A maior disciplina partidária canadense talvez seja explicada pela recorrência dos governos minoritários, que são relativamente raros no Reino Unido.

¹⁹⁹ Em relação às causas da disciplina partidária, conferir o capítulo introdutório desta dissertação.

²⁰⁰ BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction*. *Op. cit.*, p. 132.

disciplina partidária garante que o governo não precise negociar apoio com cada um dos parlamentares aliados a cada votação importante. A história recente também demonstra que mesmo um primeiro ministro minoritário e já sem o apoio das demais agremiações (isto é, sem a confiança da maioria dos legisladores) pode ainda assim evitar uma moção de desconfiança, mediante fechamento temporário do Parlamento (“prorogation”). De fato, como será visto em outro momento deste trabalho, foi o que Stephen Harper conseguiu fazer em 2008 com o auxílio do governador-geral²⁰¹. Vale ressaltar, ademais, que o Canadá adota o mesmo sistema eleitoral do Reino Unido, o “first-past-the-post”, cujo efeito principal é reduzir o número de agremiações partidárias numericamente relevantes na arena parlamentar²⁰². Nesse contexto, em regra, os governos canadenses conseguem alcançar um grau invejável de estabilidade²⁰³ e o princípio do governo responsável passa a ser compreendido como um dever geral de prestação de contas ao Legislativo²⁰⁴.

3.4. O Poder Executivo

Como é notório, o sistema parlamentarista de “Westminster” é caracterizado pelo fato de que o Governo é um departamento da Assembleia, muito embora, na prática, haja uma dissociação funcional entre as duas esferas, inclusive com predomínio da instância executiva. Assim, do ponto de vista político, o exame do Poder Executivo como ente próprio não é “nonsense”, como poderiam acreditar os leitores menos informados. Vejamos como o Poder Executivo está organizado no Canadá.

201 DOCHERTY, David C. Parliament: Making the Case for Relevance. *Op. cit.*, p. 155.

202 O sistema eleitoral será objeto de considerações quando o Governo Harper for examinado.

203 De acordo com Brooks, entre 1867 e 2000, apenas 5 dos 37 governos caíram por derrotas em votações na Câmara dos Comuns. Todos minoritários. Mesmo assim, todos os Primeiros Ministros puderam convocar novas eleições, exceto o PM Mackenzie King em 1926.

204 Quando se trata da *accountability* exercida individualmente sobre os ministérios, fala-se de um princípio da responsabilidade ministerial. Cf. BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction*. *Op. cit.*, p. 133.

3.4.1 A chefia de Estado formal: rainha e governador-geral

Conforme já salientado, o Canadá é uma monarquia constitucional. Sendo assim, o Governo deve ser conduzido em nome da rainha, que é a Chefe de Estado, ao menos sob o prisma formal. De acordo com o Ato Constitucional de 1867, preservado pelo Ato Constitucional de 1982, o monarca do Canadá será a pessoa investida do mesmo cargo no Reino Unido. O Canadá reconhece, portanto, as regras de sucessão hereditária aplicadas na Grã-Bretanha²⁰⁵.

No Canadá, desde as “letters patent” de 1947, praticamente todos os poderes monárquicos são exercidos por seu representante no país, o governador-geral, salvo, é claro, o poder de nomear e exonerar o próprio governador-geral, que permanece com a rainha. De todo modo, já se tornou lugar comum dizer que esses poderes são quase que inteiramente simbólicos e cerimoniais, porquanto operados, na prática, pelo primeiro ministro e seus auxiliares.

Recentemente, no entanto, tem-se destacado a relevância de alguns poderes residuais (“reserve powers”) ou prerrogativas pessoais (“personal prerogatives”) detidos pela soberana e delegados ao seu representante, para que sejam exercidos em ocasiões excepcionais, em desacordo até mesmo com a opinião do primeiro ministro, se necessário for. Para os defensores dessa tese, o governador-geral é a pessoa mais apta para arbitrar crises políticas agudas no cenário canadense, já que não participa dos desgastante embates partidários travados no âmbito das instâncias representativas. O governador-geral, dada sua neutralidade política, exerceria uma espécie de poder moderador em momentos de grave instabilidade política, tendo por vetor de atuação o interesse do país como um todo, não o de certos partidos políticos²⁰⁶. Na mesma linha, alguns defendem que o governador-geral não está obrigado a seguir uma decisão ministerial que lhe pareça frontalmente contrária à Constituição²⁰⁷. Esses poderes residuais têm sido objeto de intensas polêmicas nos meios acadêmico e político do

²⁰⁵ HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada*. Op. cit., p. 9-7.

²⁰⁶ *Idem, ibidem*, p. 9-25.

²⁰⁷ O debate é relatado por MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law*. Op. cit., p. 78-81.

Canadá, especialmente porque, nos últimos anos, o Governo Harper pôs à prova o papel moderador da figura do governador-geral em diversas ocasiões, como será visto.

3.4.2. A chefia de Estado política: o primeiro ministro e seu gabinete

Conforme já destacado, a figura do primeiro ministro e a instituição do gabinete não possuem lastro na Constituição escrita do Canadá. O que o Ato Constitucional de 1867 prevê é o chamado Conselho Privado (“Privy Council”), o corpo consultivo oficial do governador-geral. O Conselho Privado não se confunde com o gabinete ministerial e hoje, para alguns, possui relevância meramente honorífica. Dele fazem parte todos os antigos Primeiros-Ministros, o presidente da Suprema Corte, governadores-gerais aposentados, entre outros cidadãos e autoridades reconhecidos por bons serviços prestados ao país²⁰⁸.

Já o gabinete consiste no corpo ministerial responsável por exercer o governo sob a liderança do primeiro ministro. Formalmente, compete ao governador-geral indicar tanto o primeiro ministro quanto os demais membros do gabinete, mas o representante da rainha não possui discricionariedade na escolha. O primeiro ministro é necessariamente o líder do partido majoritário na Câmara dos Comuns e ele próprio indica os parlamentares que integrarão o gabinete²⁰⁹. No Canadá, o gabinete é majoritariamente formado por parlamentares da Câmara dos Comuns, mas pode conter um ou dois senadores, a fim de que sejam representadas na instância executiva aquelas localidades nas quais o partido governista não tenha conseguido eleger um grande número de representantes²¹⁰. Todavia, tal medida costuma causar polêmica, uma vez que o Senado não integra o *pool* de instituições e princípios democrático-representativos do Canadá: o governo não depende do suporte do Senado para se manter no poder (ou seja, a Câmara Alta não é uma “casa de confiança”), os senadores não são democraticamente eleitos e, por fim, mesmo quando investidos da função de Ministro, não podem prestar contas sobre seu ministério à Câmara dos Comuns²¹¹. Sendo assim, quando indicado para uma Pasta do gabinete, espera-se que o Ministro-

²⁰⁸ MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law. Op. cit.*, p. 63.

²⁰⁹ *Idem, ibidem*, p. 64.

²¹⁰ BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction. Op. cit.*, p. 221.

²¹¹ HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada. Op. cit.*, p. 9-14.

senador imediatamente abdique do cargo vitalício no Senado e concorra a um mandato popular pela Câmara dos Comuns²¹². Também é importante reiterar que os membros do gabinete invariavelmente pertencem ao partido do primeiro ministro. Nesse particular, o Canadá segue rigorosamente os preceitos do modelo de “Westminster”, contrário a governos de coalizão. Essa predileção, como visto, deita raízes no Ato Constitucional de 1867, que representou uma virada em relação ao período anterior, quando o dualismo “França-Inglaterra” dificultava sobremaneira os assuntos governamentais.

Classicamente, diz-se que não há hierarquia entre os Ministros, mas a prática tem demonstrado que o primeiro ministro é, de fato, o ator mais forte do Poder Executivo canadense, até porque são dele, entre outras, as prerrogativas de nomear e exonerar seus Ministros, hoje considerados meros auxiliares. Na verdade, segundo Donald Savoie, um arguto observador da cena política do Canadá, o gabinete já nem representa a instância deliberativa principal do Poder Executivo, já que o primeiro ministro prefere tomar suas decisões no âmbito do *Prime Minister’s Office* (PMO) e do reabilitado *Privy Council Office* (PCO), com o auxílio de assessores de sua confiança e dois ou três Ministros-chave (o gabinete completo chega a ultrapassar trinta membros). Trata-se do que o autor denomina “governo de corte” (“court government”)²¹³.

Savoie ancora seu argumento em diversos exemplos concretos. Alguns simplesmente revelam o exercício unilateral do poder pelo primeiro ministro²¹⁴. Outros, porém, evidenciam mudanças políticas mais profundas. Uma delas diz respeito ao surgimento de uma espécie federalismo executivo, pelo qual primeiro ministro e *Premiers* provinciais firmam acordos diretos em Ottawa, sem consulta prévia a

²¹² Foi o que aconteceu em 2006, quando Harper nomeou o senador Michael Fortier para o posto de Ministro dos Trabalhos Públicos. No entanto, Fortier não conseguiu ser eleito no distrito escolhido. Cf. MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law. Op. cit.*, p. 65.

²¹³ SAVOIE, Donald J. *Power at the Apex: Executive Dominance*. In: BICKERTON, James and GAGNON, Alain-G. *Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press, 6 th ed., 2014, p. 135.

²¹⁴ Eis um deles: “Senator Lowell Murray, a highly respected minister in the Mulroney Cabinet, maintains that cabinet government now is dysfunctional. How could it not be, given that the key decisions regarding Canada’s military deployments in Afghanistan (one by a Liberal government and another by a Conservative government) were made by the prime minister with the help of only a handful of political advisors and civilian and military officials? The two relevant ministers – of National Defense and Foreign Affairs – were not even in the room. They, like Cabinet, were informed after the fact (Murray, 2013).” SAVOIE, Donald J. *Power at the Apex: Executive Dominance. Op. cit.*, p. 136.

Gabinetes ou Paramentos²¹⁵. Invariavelmente, o primeiro ministro designa algum departamento burocrático para supervisionar a implementação do acordo²¹⁶.

Outra relevante mudança diz respeito ao orçamento, objeto central deste estudo. Segundo Savoie, todas as decisões relevantes acerca da alocação de recursos são tomadas pelo primeiro ministro e um punhado de indivíduos (notadamente, o Ministro da Finança e o Presidente do Tesouro). A razão é simples: austeridade fiscal. No sistema antigo, quando as propostas de gastos eram definidas no âmbito de cada Pasta ministerial, os titulares simplesmente não conseguiam rejeitar propostas apresentadas por colegas parlamentares, ao mesmo tempo em que também não eliminavam sua própria fatia do orçamento²¹⁷.

Algumas tendências do mundo contemporâneo também ajudam a explicar o fortalecimento do primeiro ministro. Antes, os conselhos dos ministros integrantes do gabinete era essencial para que o governante tomasse ciência das preferências populares nas províncias, por exemplo. Reinava, portanto, um estado de assimetria de informações entre primeiro ministro e auxiliares, estes geralmente mais próximos das bases regionais. Hoje, no entanto, o primeiro ministro pode simplesmente confrontar seus auxiliares com pesquisas de opinião profissionais.²¹⁸

De acordo com Savoie, o fenômeno da globalização também contribuiu para a hipertrofia do primeiro ministro. Atualmente, muitas decisões são efetivamente tomadas em fóruns internacionais, como G8 e *la Francophonie*. Todavia, enquanto o Presidente americano precisa entender-se com o Congresso, o primeiro ministro canadense tem poderes para assumir acordos diretamente²¹⁹. Assim como no cenário doméstico, o que vem a seguir é o anúncio da decisão e um esforço dos auxiliares para cumpri-la²²⁰. Um dos resultados mais evidentes da força ostentada pelo primeiro ministro canadense é já o habitual “bypass” do gabinete²²¹.

²¹⁵ SAVOIE, Donald J. Power at the Apex: Executive Dominance. *Op. cit.*, p. 141.

²¹⁶ *Idem, ibidem*, p. 136.

²¹⁷ *Idem, ibidem*, p. 137.

²¹⁸ *Idem, ibidem*, p. 140/141.

²¹⁹ *Idem, ibidem*, p. 144/145.

²²⁰ *Idem, ibidem*, p. 143.

²²¹ Como demonstra o exemplo apresentado por Savoie, “... when senior military officials in Canada sought to replace their armoured vehicle, they bypassed Cabinet to appeal directly to the prime minister. Lieutenant-General Andrew Leslie told the media the hoped ‘Stephen Harper will replace the old tanks’, adding that he expected ‘the Prime Minister’s decision within about a week’ (Globe and Mail, 2007: A1)”. SAVOIE, Donald J. Power at the Apex: Executive Dominance. *Op. cit.*, p. 147/148.

Embora o primeiro ministro possua clara ascendência sobre os assuntos do Governo, é possível que, vez ou outra, o governador-geral (mas não os ministros) possua boas razões para não seguir suas diretrizes. Isso ocorre, por exemplo, quando o primeiro ministro e seu gabinete são derrubados por um voto de desconfiança da Câmara dos Comuns. Afinal, por convenção, o governador-geral é obrigado a seguir o conselho do primeiro ministro apenas enquanto este possua a confiança da maioria instalada na Câmara. Como já foi dito na seção dedicada à dinâmica atual do princípio do governo responsável, é legítimo que o governador-geral recuse a solicitação de novas eleições por parte de um primeiro ministro derrotado, quando o último certame eleitoral tenha ocorrido poucos meses antes. Nada obstante, trata-se de uma circunstância absolutamente excepcional: a última recusa ocorreu em 1926, no famoso caso “King-Byng”²²².

3.5. O Poder Legislativo

De acordo com a seção 17 do Ato Constitucional de 1867, o Poder Legislativo composto pela rainha, pela Câmara Alta (denominada Senado) e pela Câmara dos Comuns. Ao menos formalmente, portanto, a aprovação de projetos de lei requer a conjunção dessas três vontades. Na prática, como já visto, o gabinete geralmente é poderoso o bastante para controlar o processo legislativo²²³.

3.5.1. A Câmara dos Comuns

A Câmara dos Comuns é o corpo representativo por excelência do Parlamentarismo canadense, já que seus membros são os únicos eleitos pelo sufrágio direto e universal. Em regra, sua importância é eclipsada, visto que a política partidária

²²² No caso, o então governador-geral, Lord Byng, recusou o pedido do primeiro ministro Mckenzie King para dissolver o Parlamento, pois, na opinião do mandatário da rainha, o líder do Partido Liberal já não possuiria a confiança da maioria parlamentar, mesmo que ainda houvesse nenhum voto de não confiança contra King. O incidente seria reavivado entre 2008 e 2009, com o primeiro “prorogation” solicitado por Harper. Sobre o “caso King-Byng”, v. MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law. Op. cit.*, p. 72-74. Já sobre a crise do prorogation ocorrida no governo Harper, cf. os textos contidos em RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis. Op. cit.*

²²³ HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada. Op. cit.*, p. 9-15.

tende a fazer da Câmara Baixa uma simples correia de transmissão das decisões emanadas do primeiro ministro, conforme amplamente demonstrado neste trabalho. Não por outro motivo, o ápice da carreira parlamentar é a passagem para o gabinete. Aos parlamentares do partido governista sem qualquer função no gabinete (os chamados “backbenchers”²²⁴), resta apenas seguir fielmente as diretrizes de seu partido nas votações plenárias. O esforço das comissões parlamentares é destituído de efeito prático²²⁵ e boa parte dos “backbenchers” afirma que a parte mais gratificante de seu trabalho é a ajuda direta aos eleitores de seu distrito²²⁶. Bem por isso, são frequentes os anseios populares por reformas, a fim de que os parlamentares individuais tenham mais poder e possam, de fato, contrastar as políticas gestadas no seio do governo. Geralmente, essas propostas advogam a adoção do sistema de representação proporcional (que aumentaria o número de partidos políticos relevantes na Câmara dos Comuns, dificultando a centralização do processo decisório) ou o fortalecimento da burocracia parlamentar externa ao gabinete. O próprio “Parliamentary Budget Officer” (PBO), objeto desta dissertação, é de algum modo reflexo desse movimento reformista, como será visto.

De qualquer sorte, não se pode esquecer que a Câmara dos Comuns é o local em que se instala a oposição formada pelos partidos excluídos do governo. Muito embora haja uma tendência do primeiro ministro de apelar diretamente à opinião pública e à imprensa, o fato é que remanesce, no Canadá, o ritual de confronto entre governo e oposição na arena parlamentar.

O confronto político em sistemas parlamentares à moda de “Westminster” obedece a uma lógica binária e adversarial: o maior partido não governista recebe da Coroa o título de “Oposição Oficial”, com direito inclusive a gabinete próprio nas dependências do Parlamento. À “Oposição Oficial” não cabe qualquer papel na administração dos negócios públicos. Sua tarefa é criticar as ações do primeiro ministro

²²⁴ A expressão abrange também os parlamentares oposicionistas que não ocupam posições de liderança. Em comum, todo esse “baixo clero” senta-se nos bancos ao fundo, logo atrás dos primeiros bancos, que são destinados aos líderes. Daí porque são chamados de “backbenchers”. Nesse sentido, cf. MCMENEMY, John. *The Language of Canadian Politics – a guide to important terms & concepts*. 4th ed. Wilfrid Laurier University Press, 2006, p. 10.

²²⁵ BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction*. *Op. cit.*, p. 243.

²²⁶ DOCHERTY, David C. *Parliament: Making the Case for Relevance*. *Op. cit.*, p. 163/164.

e de seu gabinete, apresentando-se aos eleitores como alternativa viável para o certame eleitoral seguinte. É a oposição política em estado puro²²⁷, exercida regularmente durante os chamados “question periods” e “opposition days”, oportunidades em que os Ministros do gabinete são obrigados a prestar contas de suas atividades perante os membros do Parlamento²²⁸. Para o bem ou para o mal, no entanto, o governo detém a prerrogativa de controlar a agenda dos dias da oposição²²⁹.

Em períodos de governos majoritários, o exercício da oposição pode revelar-se extremamente frustrante: limita-se a registrar críticas e apontar falhas, muitas vezes em tom bastante áspero, mas sem qualquer efeito prático do ponto de vista decisório²³⁰. Todavia, governos minoritários tendem a não ser tão dominantes, já que o cenário partidário torna-se mais balanceado: enquanto o governo é conduzido por um partido, o Parlamento é dominado pela oposição oficial e pelas demais agremiações políticas. O Canadá, ao contrário do Reino Unido, tende a gerar governos minoritários com alguma frequência²³¹, talvez porque o sistema eleitoral “first-past-the-post” não consiga neutralizar inteiramente as fortes clivagens culturais e regionais do país, que se refletem nos chamados “third parties”, ou seja, partidos menores, em geral dedicados à representação de interesses regionais específicos, como será visto adiante.

Dois exemplos demonstram claramente o contraste entre governos minoritários e majoritários no cenário canadense. Veja-se a função de Presidente da Câmara (“Speaker of the House”). Trata-se de uma autoridade essencial na direção dos trabalhos parlamentares. Até 1986, o Presidente da Câmara era indicado pelo primeiro ministro sem oposição. Hoje, a escolha do Presidente é feita por eleição secreta entre os parlamentares. É claro que, em governos majoritários, o voto secreto não constitui empecilho de monta. Em períodos de governo minoritário, contudo, é provável que a oposição trabalhe para eleger um Presidente aliado. Até 2011, por exemplo, quando o governo Conservador de Harper possuía *status* minoritário, a Presidência da Casa era

²²⁷ HELMS, Ludger. Five ways of institutionalizing political opposition: lessons from the advanced democracies. *Government and Opposition*, v. 39, n. 1, 2004, p. 22-54.

²²⁸ BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction*. Op. cit., p. 242/243.

²²⁹ MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law*. Op. cit., p. 103.

²³⁰ MÖLLERS, Christoph. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. Op. cit., p. 85.

²³¹ O ponto é salientado por KAISER, Andre. Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand. *The Journal of Legislative Studies*, v. 14, n. 1-2, 2008, p. 23.

ocupada pelo Liberal Peter Milliken. Contudo, logo após a conquista do *status* majoritário, em maio de 2011, a Presidência da Casa passou a ser ocupada pelo Conservador Andrew Sheer, decerto com o apoio da nova maioria²³².

Outro exemplo interessante é o da distribuição de assentos na Câmara dos Comuns. Em regra, a representação na Câmara Baixa é proporcional à população dos distritos, conforme o censo decenal (Ato Constitucional de 1867, seção 51). Ou seja, quanto mais populoso um distrito, maior a quantidade de representantes no Parlamento. Essa regra, porém, está sujeita a uma série de mitigações em prol da representatividade das províncias menos populosas. A seção 51A, por exemplo, assegura a cada província um número de assentos nunca inferior ao que possua no Senado. Com isso, províncias diminutas como Prince Edward Island e New Brunswick têm direito a pelo menos 4 (quatro) representantes na Câmara dos Comuns, muito embora, pelo mero critério proporcional, esse número não seja justificável. Além disso, o cálculo proporcional não pode resultar em um número de representantes inferior àquele detido pelas províncias por ocasião do Ato Constitucional de 1985²³³. Desse modo, províncias como Québec continuam a manter um número estável de representantes na Câmara dos Comuns, a despeito de seu decréscimo populacional²³⁴. Isso obviamente dificultaria a governabilidade de um governo Conservador, como o de Stephen Harper, cuja base eleitoral assenta sobre as populosas, porém tradicionalmente sub-representadas, províncias do oeste anglófono. Tanto é assim que uma das primeiras providências do governo majoritário de Harper, em 2011, foi a aprovação do “Fair Representation Act”, na verdade uma emenda à seção 51 do Ato Constitucional de 1867, contendo uma nova fórmula que, na prática, resultou em cadeiras adicionais para as províncias de Ontario (15 cadeiras), Alberta (6 cadeiras) e British Columbia (6 cadeiras)²³⁵.

²³² MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law. Op. cit.*, p. 93/94.

²³³ *Idem, ibidem*, p. 92.

²³⁴ *Idem, ibidem*, p. 93

²³⁵ Sobre o Fair Representation Act, conferir a seguinte página virtual do governo canadense: <<http://www.democraticreform.gc.ca/eng/content/fair-representation-act-moves-every-province-towards-rep-pop>> (acesso em 24/01/2015)

3.5.2. O Senado

O Senado é a Câmara Alta do Parlamento do Canadá e dispõe, ao menos formalmente, dos mesmos poderes da Câmara dos Comuns no processo legislativo, exceto no que diz respeito aos “money bills” (projetos de lei sobre receitas e despesas), que devem propostos a partir da Câmara Baixa. Assim como instituições congêneres encontradas em outros Estados federais, sua função básica seria proteger interesses regionais no plano da política nacional. Seus membros são formalmente nomeados pelo governador-geral, porém, na prática, é o primeiro ministro que os indica. Os senadores podem manter seus cargos até os 75 anos de idade²³⁶.

Hoje está claro que o Senado não cumpre adequadamente sua tarefa de representação dos interesses regionais no Parlamento. Isso porque as províncias não possuem qualquer papel na escolha dos senadores, que são indicados pelo primeiro ministro com base em critérios puramente partidários²³⁷. É compreensível que assim o seja: porque detém os mesmos poderes atribuídos pela Constituição à Câmara dos Comuns, um Senado composto por adversários políticos do primeiro ministro certamente abalaria a eficiência do governo, convertendo-se em um ator com poder de veto.

No entanto, a falta de lastro democrático faz com que o Senado raramente crie embaraços ao governo, mesmo quando composto majoritariamente de membros de partidos oposicionistas, indicados por governos anteriores²³⁸. Nada obstante, essa prática pode eventualmente ser quebrada. O governo Progressista-Conservador eleito em 1984, por exemplo, costumava enfrentar a resistência de um Senado então dominado por membros indicados pelos Liberais, que haviam permanecido no poder por longos anos²³⁹. Isso não impediu, contudo, que o então primeiro ministro Brian Mulroney, com base na seção 26 do Ato Constitucional de 1867, acrescentasse 8 (oito)

²³⁶ HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada*. *Op. cit.*, p. 9-17/18.

²³⁷ *Loc. cit.*

²³⁸ BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction*. *Op. cit.*, p. 136.

²³⁹ *Idem, ibidem*, p. 137.

assentos temporários ao Senado com o objetivo de superar a oposição da maioria Liberal à criação do imposto sobre bens e serviços (“Goods and Services Tax”)²⁴⁰.

3.5.3. O processo legislativo comum

No Canadá, faz-se uma distinção entre projetos de lei privados e públicos. Os primeiros são aqueles que afetam apenas um indivíduo ou pessoa jurídica. Já os projetos de lei públicos são os que afetam o público em geral²⁴¹.

Os projetos de lei privados são introduzidos pelo Senado, onde são debatidos e refinados antes de sua discussão na Câmara dos Comuns.

Os projetos de lei públicos sofrem uma subdivisão: há os projetos de lei públicos governamentais (“government bills”) e os projetos de lei públicos parlamentares (“private member’s bills”). A maior parte dos trabalhos parlamentares é dedicada aos projetos governamentais, de modo que os projetos de iniciativa dos parlamentares individuais geralmente não recebem muita atenção da Casa²⁴². Segundo Monahan e Shaw, entre 1983 e 2003, apenas 37 (trinta e sete) projetos de lei parlamentares foram aprovados e, mesmo assim, todos deles com propósitos obscuros ou inócuos, na opinião dos autores²⁴³. Atualmente, segundo Kelly Blidook, estudiosa que enxerga um aumento progressivo nas prerrogativas dos parlamentares individuais, a Câmara dos Comuns dedica cerca de 5 (cinco) horas por semana para debater moções e projetos propostos por “backbenchers”²⁴⁴.

Os projetos de lei governamentais são precedidos de uma notícia publicada 48 (quarenta e oito) horas antes de sua efetiva introdução no Parlamento, apresentando

²⁴⁰ *Idem, ibidem*, p. 241/242.

²⁴¹ MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law. Op. cit.*, p. 99.

²⁴² Em sentido diverso, enfatizando a influência direta ou indireta causada pela atividade legiferante de parlamentares comuns, cf. BLIDOOK, Kelly. Exploring the role of ‘legislators’ in Canada: do members of Parliament influence policy? *The Journal of Legislative Studies*, v. 16, n. 1, March, 2010, p. 32-56.

²⁴³ MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law. Op. cit.*, p. 99.

²⁴⁴ BLIDOOK, Kelly. Exploring the role of ‘legislators’ in Canada: do members of Parliament influence policy? *Op. cit.*, p. 36.

uma breve exposição de motivos. Os projetos governamentais podem ser introduzidos pela Câmara dos Comuns ou pelo Senado. No caso dos projetos relacionados a receitas e despesas (“money bills”), apenas a Câmara Baixa pode dar início ao processo legislativo²⁴⁵.

Os projetos de lei submetem-se a três rodadas de deliberação em cada Casa. A primeira rodada limita-se a à leitura e impressão do projeto, sem que seja possível debater ou emendar a proposta. Durante a segunda rodada, debatem-se os princípios do projeto, mas não suas disposições específicas. Nesta fase, também não se permitem emendas, mas os propósitos do projeto costumam ser efetivamente debatidos. Ainda na segunda fase, o projeto é enviado para um comitê parlamentar, que pode propor emendas à proposta. O comitê também redige um relatório sobre a matéria antes de enviá-la à consideração da Casa em sua composição plenária. A partir de então, os parlamentares podem apresentar suas próprias emendas ao projeto. Por fim, na terceira rodada, o projeto é votado pelo Plenário. Concluídas as três rodadas deliberativas, o projeto é encaminhado para a outra Casa, a fim de que o rito lá seja repetido²⁴⁶.

Após a fase parlamentar, o projeto é enviado ao Governador-geral, para que aponha a sanção real (“royal assent”) ao projeto. Somente então é que a lei ganha existência jurídica²⁴⁷.

Evidentemente, a descrição geral do procedimento legislativo, com suas diversas oportunidades para debate e emendas parlamentares, não deve ofuscar o fato de que, na prática, o governo consegue controlar o trâmite das propostas legislativas, conduzindo-as ao objetivo desejado. Os comitês parlamentares, por exemplo, têm seu papel de controle prejudicado pelo desumano volume de trabalho e pelo fato de que sua atuação começa apenas na segunda rodada, quando os elementos centrais dos projetos já foram discutidos e votados pelo Plenário. Desse modo, os comitês limitam-se a dispor sobre regras de menor importância²⁴⁸. Como se não bastasse, François Plante demonstra que o governo tem logrado contornar o obstrucionismo da oposição por

²⁴⁵ *Idem, ibidem*, p. 100.

²⁴⁶ *Loc. cit.*

²⁴⁷ *Loc. cit.*

²⁴⁸ DOCHERTY, David C. *Parliament: Making the Case for Relevance. Op. cit.*, p. 163.

meio de algumas “standing orders” (regras internas do Parlamento) capazes de acelerar o processo legislativo pela via da redução, muitas vezes drástica, do tempo dedicado ao debate parlamentar (“curtailment of debate”), impedindo-se a aposição de emendas indesejáveis, entre outros inconvenientes²⁴⁹.

3.6. Os partidos políticos

O Canadá, na contramão do que costuma ocorrer em sistemas políticos comparáveis, tradicionalmente reserva um certo espaço para os chamados “third parties”, isto é, agremiações que se agregam ao esquema bipartidário típico da fórmula política britânica. De fato, mesmo se considerarmos que apenas dois partidos ocuparam o governo até hoje (Liberais e Conservadores, sob diferentes denominações), desde 1921 o sistema partidário canadense costuma abrigar de três a cinco partidos na arena parlamentar²⁵⁰.

Contudo, nem sempre foi assim. Conforme brevemente relatado na seção dedicada à história do governo de gabinete, o bipartidarismo à moda britânica foi a solução encontrada em 1867 para, de uma só vez, incrementar a eficiência do sistema político e acomodar o dualismo étnico entre os dois partidos dominantes, o Conservador e o Liberal²⁵¹.

Em 1921 ocorrem as primeiras eleições gerais após a Primeira Guerra. Nesse ano, os Liberais retornam ao poder, substituindo os Conservadores. A grande novidade, contudo, fica por conta da ascensão do novo Partido Progressista, forte no oeste do país e apoiado por um movimento populista, agrário e cético em relação à tradicional política partidária. O país presenciou ainda o surgimento de diversos candidatos trabalhistas independentes, que passaram a vocalizar os anseios da crescente classe operária. O certame eleitoral de 1921 foi o primeiro sinal de que o dualismo bipartidário já não conseguiria dar conta da crescente complexidade da sociedade canadense. Nos anos 30,

²⁴⁹ PLANTE, François. The Curtailment of Debate in the House of Commons. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 36, no. 1, spring 2013, p. 28-36.

²⁵⁰ BICKERTON, James. Competing for power. In: BICKERTON, James and GAGNON, Alain-G. *Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press, 6th ed., 2014, p. 257.

²⁵¹ *Idem, ibidem*, p. 250/251.

com a Grande Depressão, o “populismo das pradarias” aumentaria sua expressão com o advento de dois novos partidos: a Federação Cooperativa da Commonwealth (CCF), de orientação socialista, e o Partido do Crédito Social, de perfil conservador, ambos com presença quase que exclusivamente regional²⁵². Mesmo diante dessa fragmentação partidária, contudo, os Liberais lograram estabelecer sua primazia no cenário político canadense, muito em função de sua habilidade para capturar os votos de Québec e para acomodar interesses de diferentes regiões, classes e grupos linguísticos²⁵³. No Canadá, essa prática de apelar a interesses heterogêneos, uma estratégia típica dos grandes partidos, denomina-se “brokerage politics” e ao longo da história tem sido utilizada igualmente pelos Conservadores, ainda que com menor sucesso²⁵⁴.

A hegemonia Liberal seria abalada em 1957, com a vitória do Partido Progressista Conservador, uma agremiação criada em 1942 a partir da fusão entre Conservadores e Progressistas. Seu líder, John Diefenbaker, representou o êxito da população anglófona concentrada em cidades pequenas e no grande território rural compreendido pelas províncias do oeste, a partir de Ontario. No entanto, Diefenbaker não duraria muito e logo cederia espaço ao Partido Liberal de Lester Pearson e, posteriormente, Pierre Trudeau, ambos partidários de uma política mais centrista, inclusiva e multicultural, que prevaleceria entre 1963 e 1984, com um breve intervalo Conservador em 1979. Nesta nova fase, o Novo Partido Democrata (NDP) firma-se como o “terceiro partido” por excelência, representando a descontente parcela mais à esquerda do espectro político²⁵⁵.

Em 1984, o Partido Progressista Conservador destrona o Partido Liberal, coroando os esforços de seu líder Brian Mulroney, um nativo de Québec, bilíngue, embora de origem irlandesa. Mulroney inovou ao tentar unir sob um mesmo manto duas tendências políticas díspares e aparentemente inconciliáveis: o eleitorado anglófono do oeste, tradicional base de apoio de seu partido, e o contingente francófono do Québec, com o qual conseguia lidar com certa naturalidade. Mulroney

²⁵² BICKERTON, James. Competing for power. *Op. cit.*, p. 251.

²⁵³ *Idem, ibidem*, p. 250/251.

²⁵⁴ CARTY, Kenneth; CROSS, William. Political Parties and the Practice of Brokerage Politics. In: SMITH, David; COURTNEY, John (eds.). *The Oxford Handbook of Canadian Politics*. Toronto: Oxford University Press - Canada, 2010, p. 191-207.

²⁵⁵ BICKERTON, James. Competing for power. *Op. cit.*, p. 253.

permaneceu por cerca de nove anos no poder, mas a incongruência de sua estratégia revelou-se evidente com o passar do tempo. Em 1993, sob o comando de sua sucessora, Kim Campbell, o Partido Progressista Conservador amargaria profunda vitória, cedendo o governo mais uma vez ao Partido Liberal, desta vez sob a batuta de Jean Chrétien²⁵⁶.

Até o fim de seu governo, em 2003, Chrétien deu continuidade à tradicional “brokerage politics”, mas o vácuo de poder causado pelo enfraquecimento dos Conservadores permitiu o advento de outros dois partidos regionais no cenário político: o “Bloc Québécois”, fruto da insatisfação dos francófonos com os rumos do país, e o Partido da Reforma (posteriormente “Aliança Canadense”), herdeiro da tradição populista do oeste anglófono, carente de representação expressiva por parte dos demais partidos (Liberal, Progressista Conservador e Novo Partido Democrata)²⁵⁷. Após o governo de Chrétien, o ex-ministro das finanças Paul Martin assumiria o bastão do Partido Liberal, mas não seria capaz de sustentar sua posição por muito tempo: em 2006, Martin perderia as eleições para Stephen Harper, líder do recém-criado Partido Conservador, resultado da fusão entre a Aliança Canadense e o moribundo Partido Progressista Conservador²⁵⁸. Harper permanece até hoje como primeiro ministro do Canadá.

O sistema partidário canadense, como se vê, encerra um aparente paradoxo: por um lado, os partidos atuam no Parlamento bem ao estilo de “Westminster”, com gabinete monopartidário e uma “Oposição Oficial” levada a cabo pelo maior partido não governista, como já visto; por outro lado, não há um bipartidarismo estrito e cada um dos partidos abrange um bloco mais ou menos heterogêneo de interesses étnicos e regionais, como ocorre nas democracias consensuais europeias²⁵⁹.

Na verdade, a recorrência dos “third parties” é meramente o reflexo de uma realidade social que não pode ser totalmente domada pelas características centralizadas do sistema parlamentar de “Westminster”, uma válvula de escape para os fortes regionalismos, que não encontram expressão na política nacional. O Senado, como visto,

²⁵⁶ BICKERTON, James. *Competing for power. Op. cit.*, p. 256.

²⁵⁷ *Idem, ibidem*, p. 256/257.

²⁵⁸ A história do governo de Harper será contada no próximo capítulo.

²⁵⁹ BICKERTON, James. *Competing for power. Op. cit.*, p. 274.

não é um representante legítimo dos interesses das províncias, revelando-se mero apêndice da política partidária que toma conta da própria Câmara dos Comuns. Curiosamente, o sistema majoritário distrital conhecido como “first-past-the-post”, cujo efeito principal é conferir primazia às maiores agremiações, acaba por garantir que partidos menores, porém com forte apoio regional, sejam favorecidos em seus distritos, o que catapulta seu sucesso nos governos provinciais e lhes garante algumas cadeiras no Parlamento²⁶⁰. Mais do que a presença na Legislatura nacional, geralmente sufocada pelo governo de gabinete, é a tomada do poder nas províncias que se revela crucial para os partidos de nicho, os quais passam a entabular relações inter-federativas com o primeiro ministro em bases equânimes, pois no descentralizado federalismo canadense as províncias gozam de robusta autonomia²⁶¹.

É inegável, portanto, que a política nacional sofre o impacto das questões regionais, ainda que não pela via do Parlamento: por um lado, o próprio primeiro ministro precisa assegurar para o seu partido uma ampla base de apoio regional, sob pena de não lograr êxito nas eleições seguintes (mote da tradicional “brokerage politics”); por outro, os governos provinciais tomados por “third parties” representam uma contínua e inevitável fonte de pressão sobre a agenda do governo nacional, a significar uma verdadeira “oposição federativa”²⁶². Desse modo, os regionalismos acentuam-se principalmente na política intrapartidária, na competição eleitoral e no dito “federalismo executivo”.

3.7. As agências independentes

Idealmente, como visto, a democracia parlamentarista de “Westminster” pode ser caracterizada como um modelo “principal-agente” unilinear e hierarquizado. Ou, para usar a linguagem de Kaare Strøm, o parlamentarismo, aqui entendimento como sistema democrático-representativo, opera por meio de uma cadeia delegatória

²⁶⁰ BICKERTON, James. Competing for power. *Op. cit.*, p. 259.

²⁶¹ *Loc. cit.*

²⁶² Como salienta KAISER, Andre. Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand. *Op. cit.*, p. 36, “federalism in Australia and Canada creates opportunities for opposition parties actually to govern on the sub-national level and use intergovernmental relations for influencing policy-making on the federal level”.

singular e indireta: singular, porque cada principal delega funções a somente um agente; indireta, porque o principal último (o povo) escolhe diretamente apenas seus representantes no Parlamento, mas não o primeiro ministro, os membros do gabinete e muito menos os servidores a eles subordinados²⁶³. A cadeia delegatória, por seu turno, é espelhada por uma cadeia de “accountability” igualmente singular e indireta, em sentido inverso: cada agente é responsável apenas perante seu único principal imediato e o povo, o principal último, exerce controle somente por meio das eleições, quando lhe é oportunizado punir ou recompensar os parlamentares, conforme o fracasso ou o êxito de seus mandatos²⁶⁴. Para usar uma descrição mais concreta: no governo de gabinete, os servidores respondem perante seus Ministros; estes, perante o Parlamento e seus comitês, e os parlamentares, como um todo, perante o povo durante as eleições periódicas²⁶⁵. Sob outro prisma, isso revela que, durante o período interposto entre duas eleições, a “accountability” fica basicamente relegada à relação de confiança entre governo e Parlamento, com seus dispositivos políticos de mútuo controle, e ao ofício jurisdicional, este mais atuante na esfera dos direitos fundamentais entrincheirados na Constituição escrita.

Hoje, no entanto, essa descrição estilizada não traduz fielmente a realidade do sistema político canadense, que hoje conta com série de agências independentes de controle, comumente designadas como “oficiais do Parlamento” (“officers of Parliament”). Tão marcante é a sua presença no Canadá que, para Richard Albert, o sistema político desse país já poderia receber a etiqueta do “parlamentarismo limitado” (“constrained parliamentarianism”)²⁶⁶.

No Canadá, os oficiais do Parlamento são burocratas legalmente investidos de autonomia técnica e administrativa para, com imparcialidade, exercer determinada função administrativa específica, geralmente (mas não exclusivamente) voltada ao

²⁶³ STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy and Delegation. *Op. cit.*, p. 10.

²⁶⁴ MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy: Promise and Problems. *Op. cit.*, p. 15.

²⁶⁵ THOMAS, Paul G. The past, present and future of officers of Parliament. *Canadian Public Administration*, v. 46, n. 3, 2003, p. 310.

²⁶⁶ ALBERT, Richard. The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism. *American Journal of Comparative Law*, v. 57, n. 3, p. 2009, p. 536-540.

controle do governo²⁶⁷. Hoje há oito oficiais do Parlamento. Destes, o mais tradicional e antigo é certamente o Auditor-geral, comparável aos nossos Tribunais de Contas²⁶⁸.

Embora os oficiais do Parlamento não constituam propriamente uma novidade no cenário canadense (o cargo de Auditor-geral foi instituído em 1878, por exemplo), sua relevância vem alcançando patamares impensáveis duas décadas atrás, muito em função do ceticismo popular em relação à política tradicional, dos recorrentes escândalos de corrupção, do advento do chamado “novo gerencialismo” e, também, graças à ascensão de Stephen Harper, herdeiro das ideias populistas do Partido da Reforma, que sempre enxergou o controle parlamentar com olhos de indisfarçada desconfiança²⁶⁹.

Em tese, como sugere o próprio nome que lhes é atribuído, a função básica dessas instituições é auxiliar o Parlamento em sua tarefa de fiscalização e controle do governo, incorporando, à Legislatura, a estrutura e a expertise técnica de que os parlamentares costumam carecer²⁷⁰. Para alguns, entretanto, é comum que esses burocratas independentes apresentem-se à opinião pública como entidades rigorosamente técnicas, atuantes acima da política, e capazes de revigorar a confiança do povo nas instituições estatais²⁷¹. Nessa linha, oficiais do Parlamento frequentemente replicam tarefas já desempenhadas por comissões parlamentares permanentes e, amiúde, reportam-se diretamente à mídia e ao público, não à Legislatura²⁷². Assim, os “officers of Parliament” aportam um ingrediente adicional de complexidade ao já não tão simples arranjo parlamentarista canadense, na medida em que se interpõem como elementos estranhos entre Governo e Assembleia, esfumando a outrora linear cadeia de delegação e “accountability” construída entre aquelas instâncias políticas²⁷³. Sob outro prisma, a propalada independência dos “officers of Parliament” levanta uma

²⁶⁷ Embora caracterizados como “czars” ou “watchdogs”, certas agências não realizam tarefas de controle. Cf. CHAPLIN, Ann. The Constitutional Legitimacy of Officers of Parliament. *National journal of constitutional law* = *Revue nationale de droit constitutionnel*, v. 29, n. 1, 2011, p. 71-117.

²⁶⁸ A função de Auditor-geral foi criada em 1878, aparentemente em resposta ao “escândalo do Pacífico”, um conjunto de atos de corrupção relacionados ao desenvolvimento da ferrovia nacional. Cf. CHAPLIN, Ann. The Constitutional Legitimacy of Officers of Parliament. *Op. cit.*, p. 76.

²⁶⁹ Nessa linha, v. SMITH, David. *The People’s House of Commons – theories of democracy in contention*. Toronto: University of Toronto Press, 2007, p. 62-70.

²⁷⁰ THOMAS, Paul G. The past, present and future of officers of Parliament. *Op. cit.*, p. 287.

²⁷¹ SMITH, David. *The People’s House of Commons – theories of democracy in contention*. *Op. cit.*, p. 68.

²⁷² CHAPLIN, Ann. The Constitutional Legitimacy of Officers of Parliament. *Op. cit.*, p. 75/76, 86/87.

²⁷³ SMITH, David. *The People’s House of Commons – theories of democracy in contention*. *Op. cit.*, p. 64.

questão fundamental na teoria dos controles horizontais: quem vigia o vigia? Essa é uma pergunta ainda à procura de resposta, uma vez que o arsenal teórico sobre o parlamentarismo de “Westminster” não está bem equipado para a análise de instâncias burocráticas autônomas, que escapem ao esquema tradicional do princípio do governo responsável.

3.8. Avaliação geral e síntese conclusiva

Como visto ao longo deste capítulo, o sistema de governo canadense adota os postulados básicos do parlamentarismo de “Westminster”: gabinetes monopartidários, predominância do Governo em relação ao Parlamento, primazia de dois partidos na arena parlamentar e sistema eleitoral majoritário distrital (o chamado “first-past-the-post”). De acordo com a nomenclatura de Arend Lijphart²⁷⁴, é possível dizer que, ao menos na dimensão “executivo-partidos”, o arranjo do Canadá possui tendência majoritária, não consensual. Nada obstante, trata-se uma tendência artificialmente induzida, como indicarei adiante.

No caso canadense, conforme ressaltado, a concentração do processo decisório no gabinete foi a resposta encontrada pelos “framers” do Ato Constitucional de 1867 para a histórica instabilidade política gerada pelo dualismo “França-Inglaterra”, que costumava ser administrado por meio de governos de coalizão e de duplas maiorias no Parlamento²⁷⁵. Até aí, nada muito diferente do que ocorrera na própria Inglaterra, muito embora na metrópole as questões étnicas não tenham sido determinantes para a hipertrofia do gabinete²⁷⁶.

Apesar disso, o sistema exclusivamente bipartidário perdurou no Canadá somente até 1921. O período entreguerras aguçou os regionalismos e as desigualdades sociais, pavimentando o caminho para o advento de outros partidos, os “third parties” ou “protest parties”. A partir de então, o Canadá passou a abrigar no seio do Parlamento um conjunto de três a cinco partidos²⁷⁷. Contudo, os dois maiores partidos nunca

²⁷⁴ LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy. Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies*. Op. cit., p. 3/4.

²⁷⁵ SMITH, David. *Across the Aisle: Opposition in Canadian Politics*. Op. cit., p. 29/30.

²⁷⁶ COX, Gary W. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Op. cit., 1987.

²⁷⁷ BICKERTON, James. *Competing for power*. Op. cit., p. 257.

deixaram de ser as referências centrais da política parlamentar canadense, uma herança de “Westminster”: o partido majoritário ocupa o todo-poderoso gabinete, ao passo que o segundo mais relevante exerce o papel de “Oposição Oficial” (uma oposição com “O” maiúsculo, nas palavras de Allen Potter²⁷⁸). Aos demais partidos, a saída foi montar trincheiras nas províncias, locais de onde poderiam confrontar o Governo em pé de (quase) igualdade²⁷⁹. É evidente, portanto, que o consensualismo da dimensão federativa exerce algum impacto sobre a agenda governista, mas não a ponto de alterar a dinâmica binária, conflituosa e adversarial da política parlamentar.

De todo modo, o robusto federalismo canadense não é a única fonte de pressão sobre o Governo. A própria recorrência dos “third parties” cria um óbvio problema para o modelo de “Westminster”: a sombra dos governos minoritários. É claro que, quando possui *status* minoritário, o partido governista não pode gerir a máquina pública sem o auxílio das demais agremiações. É de se estranhar, no entanto, o modo como se dá essa colaboração: de maneira casuística, *ad hoc*, sem partilha do governo – a fórmula básica da ineficiência.

A ausência de coalizões pode ser explicada com base em um argumento familiar ao institucionalismo da escolha racional: os partidos não se engajam em coalizões porque conhecem a volatilidade do eleitorado canadense e do sistema first-past-the-post. Ou seja, apesar do moderado multipartidarismo observado no Canadá, a conquista do governo majoritário por uma única agremiação não é uma via de acesso proibido, como nos sistemas em que impera a representação proporcional²⁸⁰. Em algum momento, a insistência no governo monopartidário pode ser recompensada com o *status* majoritário. Harper é a prova disso, como será visto. Além disso, nunca é demais relembrar a dependência da trajetória (“path dependence”): é natural que uma fórmula política aprovada pelo teste da história continue a ser replicada nos dias de hoje, talvez até sem maiores reflexões por parte dos atores políticos.

²⁷⁸ A expressão foi colhida de KAISER, Andre. Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand. *Op. cit.*, p. 23.

²⁷⁹ BICKERTON, James. Competing for power. *Op. cit.*, p. 259.

²⁸⁰ CODY, Howard. Minority Government in Canada: The Stephen Harper Experience. *Op. cit.*, p. 31.

A grande incógnita fica por conta dos “officers of Parliament”. Seriam esses burocratas capazes de alterar o balanço entre eficiência e controle no arranjo político canadense? Pessoalmente, entendo que sim, mas não sentido mais óbvio, geralmente salientado pelos analistas.

Em geral, como ressaltei anteriormente, diz-se que os “officers of Parliament” aumentam o grau de controle exercido sobre as atividades governamentais, seja por recursos próprios, seja pelo fortalecimento da Legislatura²⁸¹. Na verdade, penso eu, essas estruturas burocráticas geram efeito diametralmente oposto: tendem a fortalecer o Governo.

Por um lado, o fortalecimento do Governo dá-se pela fragilização do Parlamento, que passa a dividir suas tarefas com autoridades burocráticas que se vendem ao povo e à imprensa como porta-vozes assépticos da técnica e da moralidade pública, os únicos capazes de recuperar a confiança popular no Estado²⁸². Nessa linha, é comum que burocratas independentes até mesmo censurem o trabalho de comissões parlamentares²⁸³. E, de fato, o volume de trabalho gerado pela atividade governamental e as recorrentes interrupções no processo legislativo fazem com que os membros do Parlamento tornem-se reféns dos relatórios confeccionados pelos oficiais²⁸⁴. Em suma: para os parlamentares comuns, o quadro que já era ruim na era clássica do governo de gabinete torna-se ainda pior com a ascensão dos burocratas independentes.

Por outro lado, parece falaciosa a impressão de que o controle burocrático cause muitos constrangimentos ao Governo. É claro que nenhum Governo convive bem com a ideia de ser controlado. Igualmente, a julgar pelo relato de Ann Chaplin, é de se esperar que os oficiais do Parlamento conduzam seu trabalho de maneira séria e comprometida²⁸⁵. Apesar disso, por que a atuação desses oficiais seria relativamente benigna em relação ao Governo?

²⁸¹ THOMAS, Paul G. The past, present and future of officers of Parliament. *Op. cit.*, p. 288.

²⁸² SMITH, David. *The People's House of Commons – theories of democracy in contention*. *Op. cit.*, p. 68.

²⁸³ CHAPLIN, Ann. The Constitutional Legitimacy of Officers of Parliament. *Op. cit.*, p. 85.

²⁸⁴ *Loc. cit.*

²⁸⁵ *Idem, ibidem*, p. 72.

Várias explicações poderiam ser avançadas. Uma delas diz respeito ao fato, já salientado no capítulo introdutório, de que o Governo tende a perseguir a satisfação de interesses globais. Isso ocorre, não apenas em virtude de sua missão institucional precípua, de caráter executivo, mas principalmente em razão das demandas de seu eleitorado, que se confunde com a nação como um todo. Quando a economia sofre ou quando algum novo escândalo de corrupção vem à tona, presidentes ou *premiers* que levam a culpa²⁸⁶. Assim, o primeiro ministro é o maior interessado em assegurar o controle sobre a máquina pública, de modo a contornar os “problemas de agência” que possam colocar em risco a implementação de seu mandato popular²⁸⁷. Nesse contexto, é evidente que o trabalho dos “officers of Parliament” serve de “double check” em relação a políticas públicas já monitoradas por órgãos de controle interno ao Governo, aumentando, assim, a qualidade da atuação governamental e, por conseguinte, a popularidade do primeiro ministro. Naturalmente, a relação entre Governo e oficiais do Parlamento pode gerar tensões, já que as autoridades independentes publicizam erros que, de outro modo, seriam sanados internamente sem grande alarde²⁸⁸. Não custa ressaltar, no entanto, que os “Officers of Parliament” nada podem fazer sozinhos no contexto canadense, pois não possuem a competência repressora atribuída a muitos de seus primos presidencialistas, como os Tribunais de Contas brasileiros. Além disso, essas tensões são facilmente contornadas em períodos majoritários, quando a oposição é praticamente incapaz de pressionar o Governo com os recursos parlamentares.

Como se não bastasse, eventuais excessos burocráticos podem ser podados pelo primeiro ministro, caso deseje. Conforme salientado em passagem dedicada ao trabalho de George Tsebelis, um arranjo político dotado de poucos atores com poder de veto tende a ser menos hostil à mudança do *status quo* legislativo. Em outras palavras: quanto menor o número de atores com poder de veto, mais fácil torna-se alterar a legislação vigente. Sistemas majoritários ou eficientes, como o canadense, claramente possuem poucos atores com poder de veto: para aprovar um projeto de lei, o primeiro

²⁸⁶ MOE, Terry M.; CALDWELL, Michael. The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Op. cit.*, p. 175/176.

²⁸⁷ Sobre os “problemas de agência”, conferir os dois primeiros capítulos desta dissertação, especialmente a passagem dedicada ao trabalho de Kaare Strøm.

²⁸⁸ GOOD, David. *The Politics of Public Money*. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014, p. 118-143.

ministro precisa contar basicamente com os votos de seus correligionários, que atuam em bloco. Em geral, a Câmara dos Comuns, o Senado e a rainha nada podem fazer contra a aprovação dos projetos de lei governamentais. O fato, então, é que nenhum direito ou prerrogativa entrincheirado em lei ordinária é capaz de resistir à força do primeiro ministro: em regra, se considerarmos apenas os aspectos institucionais da política parlamentar, o Governo pode fazer tábula rasa de qualquer prerrogativa assegurada em lei aos “officers of Parliament”. Isto é: a decantada autonomia burocrática, porque estribada apenas em lei ordinária, pode ser desfeita a qualquer tempo. Sendo assim, sua perenidade pressupõe autorrestrição por parte do Governo²⁸⁹. Uma autorrestrição que, no mais das vezes, dependerá de seu cálculo eleitoral e da credibilidade construída pela agência independente ao longo do tempo.

O perfil majoritário do sistema de governo canadense é por vezes reforçado com a invocação exagerada de convenções não escritas por parte da Administração Pública. Na prática, tem sido observado, por exemplo, que departamentos governamentais recusam-se a colaborar com os oficiais do Parlamento sob a alegação de que seus respectivos Ministros devem prestar contas não a burocratas autônomos, mas ao Parlamento eleito (princípio da responsabilidade ministerial)²⁹⁰. Ocorre que a Legislatura tampouco é capaz de exercer de forma eficaz sua função de controle, dada a dinâmica da política partidária. Por fim, o próprio Judiciário, que poderia exercer um papel ativo no controle dos atos administrativos, nem sempre parece disposto arbitrar conflitos entre os Poderes²⁹¹. Nesse contexto, o Governo vê-se livre de amarras dignas de nota.

Resta saber se essa dinâmica majoritária ou eficiente é profundamente alterada no cenário de “governo minoritário”, quando os atores partidários da oposição ganham importância. É de se esperar, com base em Tsebelis, que o status minoritário não seja um obstáculo intransponível à eficiência do parlamentarismo de “Westminster”, pois ao governante sempre será possível moderar sua agenda e, no limite, empregar recursos

²⁸⁹ Em linha semelhante, MOE, Terry M.; CALDWELL, Michael. The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Op. cit.*, p. 171-195.

²⁹⁰ SMITH, David. *Across the Aisle: Opposition in Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press, 2013, p. 117.

²⁹¹ No capítulo dedicado ao PBO será visto que o Judiciário não tem sido proativo no sentido de resolver esses imbrólios.

institucionais suficientes para forçar as políticas que lhe pareçam desejáveis²⁹². Todavia, ao contrário do que parece postular o estudioso, a gestão de governos minoritários pode não ser tão simples, como demonstra o próximo capítulo, dedicado aos governos minoritários de Stephen Harper entre 2006 e 2011.

²⁹² TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 100-103.

CAPÍTULO IV

OS GOVERNOS MINORITÁRIOS DE STEPHEN HARPER (2006-2011)

Introdução. 4.1. A queda dos Liberais e a conquista do primeiro governo minoritário Conservador (2006). 4.2. O primeiro governo minoritário de Harper e as “snap elections” de 2008. 4.3. O segundo governo minoritário: a crise do “prorogation” e os desdobramentos subsequentes (2008-2011). 4.4. Avaliação geral e síntese conclusiva.

Introdução

Desde o início deste trabalho, venho salientando que a reforma do “Parliamentary Budget Officer” (PBO) não pode ser inteiramente compreendida sem o prévio exame da estrutura política do Canadá e dos incentivos que ela gera para o primeiro ministro e o Parlamento, atores principais do embate entre eficiência e controle.

No capítulo anterior, dedicado às instituições do Canadá, examinei alguns dilemas da democracia do país e cheguei à conclusão de que o predominante majoritarianismo do sistema político canadense dificulta sobremaneira a tarefa de controle parlamentar, seja diretamente, seja por intermédio de agências autônomas. Em tempos de governo minoritário, contudo, espera-se que a oposição cresça em importância e possa contrastar as ações governamentais de maneira mais contundente. O presente capítulo é dedicado aos mandatos minoritários de Stephen Harper à frente do Governo canadense. A escolha dessa fase da política do Canadá não é casual. Foi justamente nesse período que o PBO surgiu e deu os primeiros passos rumo a sua afirmação institucional. Portanto, é esperado que a reforma do PBO, com seus êxitos e fracassos, reflita diretamente a dinâmica política da Era Harper.

4.1. A queda dos Liberais e a conquista do primeiro governo minoritário Conservador (2006)

Em 2006, quando conquistou seu primeiro governo, Stephen Harper era o líder de um partido com cerca de três anos de existência. Seu Partido Conservador resultara

da fusão entre a Aliança Canadense, uma agremiação conservadora liderada pelo próprio Harper e detentora do *status* de oposição oficial desde que sucedera o Partido da Reforma em 2000, e os restos do outrora poderoso Partido Progressista-Conservador, que conduziu o governo federal do país ao longo de boa parte da segunda metade do século XX.²⁹³

Quando o Partido Conservador foi criado, em 2003, os Liberais habitavam o governo havia cerca de 10 anos. No entanto, fraturas internas indicavam que o domínio Liberal não haveria de perdurar por muito mais tempo. Entre 1993 e 2003, os Liberais conduziram o Canadá sob a liderança de Jean Chrétien. Todavia, após uma guerra interna entre Chrétien e Paul Martin, seu ministro das finanças, o então primeiro ministro foi praticamente obrigado a aposentar-se, cedendo terreno a Martin, que passaria a ocupar a liderança do partido e o posto de chefe do governo em dezembro de 2003. Contudo, Martin herdou um partido fragilizado e, logo após sua posse, ainda teve de confrontar o chamado “sponsorship scandal”.

Em síntese, o “sponsorship scandal” envolveu o desvio de verbas federais destinadas a contratos publicitários atinentes ao segundo *referendum* sobre a separação de Québec, em 1995. Segundo relatório do Auditor-Geral, o esquema de corrupção teria beneficiado firmas sediadas em Québec e ligadas ao Partido Liberal, bem como alguns funcionários públicos. Face ao escândalo, Martin declarou que nada teria a esconder e instaurou uma comissão chefiada por John Gomery, juiz aposentado da Corte Superior de Québec, para investigar o caso²⁹⁴. Em seguida, convocou eleições antecipadas (“snap elections”) para junho de 2004, data em que a comissão certamente ainda não teria finalizado seus trabalhos²⁹⁵.

No entanto, o “sponsorship scandal” já pôde oferecer munição suficiente para as eleições daquele ano. Sob fogo cerrado, os Liberais perderam a condição majoritária e

²⁹³ LEDUC, Lawrence. The federal election in Canada, January 2006. *Electoral Studies*, v. 26, n. 3, 2007, p. 717.

²⁹⁴ *Loc. cit.*

²⁹⁵ LEVY, Gary. A crisis not made in a day. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis. Op. cit.*, p. 20.

os Conservadores terminaram por conquistar 32.1% dos assentos da Câmara dos Comuns.

Os trabalhos da “comissão Gommery”, como passou a ser chamada, arrastaram-se ao longo de 2004 e 2005, garantindo que o escândalo e seus “sórdidos detalhes”²⁹⁶ permanecessem no centro da política do Canadá ao longo de toda a era Martin²⁹⁷. O Partido Conservador aproveitou a oportunidade e manteve o foco na “corrupção dos Liberais”, desferindo intensos e repetidos golpes no governo. Nas eleições seguintes, em janeiro de 2006, os Conservadores, com a ajuda do Bloc Québécois²⁹⁸, continuaram a denunciar o “sponsorship scandal”, mas também ampliaram seu leque de propostas, tornando-o mais moderado e aceitável para o grande eleitorado²⁹⁹. Como resultado, o Partido Conservador saiu-se vitorioso, porém com *status* ainda mais minoritário que o do governo liberal de 2004, conforme os Quadros 1 e 2, abaixo destacados³⁰⁰:

Quadro 1 – Eleições Federais de 2004 – Canadá		
Afiliação	Número de cadeiras na Câmara dos Comuns	Percentual de cadeiras na Câmara dos Comuns
Partido Liberal	135	43.8
Partido Conservador	99	32.1
Bloc Québécois	54	17.5
Novo Partido Democracia	19	6.2
Independente	1	0.3
Total	308	100

²⁹⁶ A expressão é de LEDUC, Lawrence. The federal election in Canada, January 2006. *Op. cit.*, p. 717.

²⁹⁷ LEVY, Gary. A crisis not made in a day. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. *Op. cit.*, p. 20.

²⁹⁸ CONLEY, Richard S. Legislative Activity in the Canadian House of Commons: Does Majority or Minority Government Matter?. *Op. cit.*, p. 423.

²⁹⁹ Segundo LEDUC, Lawrence. The federal election in Canada, January 2006. *Op. cit.*, p. 718, “From a low-key start, the Conservatives gradually laid the basis for what would become their ‘five priorities’: a government accountability act; a cut in the national goods and services tax from 7% to 6%; a \$100/ month family tax credit for child care; an anti-crime package; and negotiations with the provinces to develop a ‘waiting times guarantee’ in the health care system. Concerned about its image as a party of the far right, the Conservatives mounted a more centrist campaign and for the most part avoided discussion of divisive social issues.”

³⁰⁰ Os quadros foram feitos com base em dados oficiais disponibilizados nos seguintes endereços: <<http://www.elections.ca/scripts/OVR2004/default.html>> e <<http://www.elections.ca/scripts/OVR2006/default.html>> (acesso em 11/10/2014)

Quadro 2 – Eleições Federais de 2006 – Canadá		
Afiliação	Número de cadeiras na Câmara dos Comuns	Percentual de cadeiras na Câmara dos Comuns
Partido Conservador	124	40.3
Partido Liberal	103	33.4
Bloc Québécois	51	16.6
Novo Partido Democracia	29	9.4
Independente	1	0.3
Total	308	100

4.2. O primeiro governo minoritário de Harper e as “snap elections” de 2008

Coerentes com o legado parlamentar britânico e com o seu sistema eleitoral característico, o chamado “first-past-the-post” ou FPP, os canadenses tendem a enxergar nos governos majoritários a norma política³⁰¹. Tão enraizada está essa tradição que governos minoritários são frequentemente retratados pelos partidos, pelo público e pela mídia como instáveis ou disfuncionais³⁰². O senso comum tem sua razão de ser. Exceto em raríssimas oportunidades, governos de coalizão nunca habitaram a mente ou a prática dos partidos canadenses³⁰³. Portanto, se do certame eleitoral emerge um governo minoritário, então é bastante provável que o líder do partido vencedor, agora primeiro ministro, forme o governo apenas com membros de sua própria agremiação.

³⁰¹ CODY, Howard. *Minority Government in Canada: The Stephen Harper Experience*. *Op. cit.*, p. 27.

³⁰² Segundo Cody, “in Canada’s majority-oriented plurality electoral system, the parties, the public, and the media perceive minorities, and expect them to operate, as ‘fragile constructs, capable of providing a short bridge between majorities but otherwise untrustworthy as governing instrument’ (There’s No Reason for a Federal Election Now, *Globe and Mail*, April 16, 2007, A12 - editorial)” (*loc. cit.*).

³⁰³ Uma dessas oportunidades ocorreu justamente por ocasião do início do segundo governo de Harper, como será visto.

O apoio parlamentar em geral é obtido casuisticamente, por meio de acordos informais ou pontuais com um ou mais partidos oposicionistas, como ressalta Howard Cody³⁰⁴:

With few exceptions, the party with the most MPs rules alone; as David Smith observes, for governing and opposition parties alike, "there has never been a coalition frame of mind in national politics." Under the unwritten rules of the game, Canada's minorities usually negotiate with other parties, issue by issue, to pass legislation and survive confidence votes.

Um leitor desavisado poderia acusar os políticos canadenses de irracionais ou atribuir a ausência de coalizões exclusivamente à "cultura de Westminster". Como já ressaltai anteriormente, admito que a dependência da trajetória ("path dependence") possa exercer alguma influência sobre a política do país norte-americano. No entanto, é o cálculo eleitoral o motivo básico para a permanência desse hábito.

Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que o sistema parlamentarista canadense não prevê mandatos fixos³⁰⁵. Em regra, novas eleições devem ser convocadas logo após um voto de desconfiança do Parlamento, conforme já visto quando examinado o princípio do governo responsável. O sistema canadense ainda confere ao primeiro ministro a prerrogativa de convocar eleições por contra própria, a despeito da ausência de um voto de desconfiança por parte da legislatura ("snap elections", conforme já mencionado). Desse modo, tanto Governo quanto Oposição podem forçar eleições gerais a qualquer momento, a depender da correlação de forças e do apoio popular.

Durante períodos de liderança majoritária, o risco de o Parlamento forçar eleições é baixo, quase nulo, já que o Governo consegue aprovar qualquer proposta apenas com os votos de seu partido na legislatura. O Governo, por sua vez, encontra-se em sua posição mais confortável e dela não pretende abdicar.

³⁰⁴ Nas palavras de CODY, Howard. *Minority Government in Canada: The Stephen Harper Experience*. *Op. cit.*, p. 29.

³⁰⁵ O ponto será retomado posteriormente, quando for examinada a reforma legislativa que alterou parcialmente essa característica, ao menos em tese.

Os períodos de governo minoritário, no entanto, são preponderantemente devotados a especulações sobre o *timing* do próximo certame eleitoral. Por um lado, a Oposição tenta explorar a teórica fragilidade do Governo para construir sua derrubada no momento mais oportuno, conforme as pesquisas de opinião. Por outro lado, o Governo não age de maneira diferente, já que a perspectiva de reverter o sempre incômodo *status* minoritário é favorecida pelo sistema eleitoral FPP e pela volatilidade da grande parcela do eleitorado canadense que não se vincula a qualquer legenda partidária, como explica Cody³⁰⁶:

Canada's electorate is strikingly fickle and unpredictable in a plurality electoral system, where (unlike in PR) small voting shifts often move dozens of parliamentary seats from one party to another. Some studies suggest that fully 44 percent of Canada's voters are "apartisans" - that is, they identify with no party. Apartisans vote on the basis of short-term leadership and issue factors that may prove salient in a particular election, but only in that election. In 2006, barely half of the eventual voters had made their choice when the election was called. Fully 26 percent decided how to vote in the final days of the campaign. Although the 2006 election occurred less than two years after its immediate predecessor, and although it featured the same four party leaders and basically the same issues, Martin's incumbent Liberals retained only 53 percent of their 2004 voters.

(...)

All in all, flexible partisanship combined with FPP tempts politicians to engineer defeat and precipitate early elections.

Sendo assim, um cenário muito comum em governos minoritários é aquele em que o partido situacionista governa, não em função de políticas públicas de longo prazo e programáticas, mas de suas chances eleitorais³⁰⁷, sempre com os olhos voltados para medidas menos controversas e capazes de render frutos imediatos³⁰⁸. É sob tal perspectiva que deve ser analisado o primeiro governo minoritário Conservador.

³⁰⁶ CODY, Howard. *Minority Government in Canada: The Stephen Harper Experience*. *Op. cit.*, p. 31.

³⁰⁷ V. LEDUC, Lawrence. *The federal election in Canada, October 2008*. *Op. cit.*, p. 328.

³⁰⁸ BOURGAULT, Jacques. *Minority government and senior government officials: the case of the Canadian federal government*. *Commonwealth & Comparative Politics*, v. 49, n. 4, 2011, p. 510-527.

A bem da verdade, Harper não contava sequer com a alternativa de governar “sponte propria” (ou seja, como um líder majoritário). Pela primeira vez, o Canadá teria diante de si um executivo liderado por um partido clara e abertamente posicionado à direita do espectro político. A oposição seria formada por partidos centristas ou de esquerda, nada dispostos a colaborar com os Conservadores. Desse modo, Harper não conseguiria governar com base em alianças casuísticas, como as feitas nos governos minoritários dos Liberais Lester Pearson e Pierre Trudeau, que sempre tiveram o apoio do Novo Partido Democrata, claramente progressista³⁰⁹. Em face desse quadro desfavorável, a estratégia governamental parecia clara: enfatizar política (“politics”), não políticas públicas (“public policies”). Mudanças programáticas de índole conservadora seriam adiadas ou aplicadas de forma incremental³¹⁰. Disciplina partidária e combatividade na relação com os partidos oposicionistas passariam a ser os lemas básicos de um governo disposto, antes de tudo, a dominar os truculentos embates parlamentares, minimizando, assim, os obstáculos do governo minoritário³¹¹. Enquanto isso, alguma oportunidade eleitoral haveria de surgir no horizonte.

Nada obstante, Harper encontrava-se diante de um dilema especialmente delicado para suas pretensões. Por um lado, diz Lawrence Martin, “ele tinha de vender ao público a ideia de que seu governo seria refrescantemente aberto e democrático” tal como prometera sua campanha. Por outro lado, no entanto, “ele estava instintivamente inclinado à direção oposta, particularmente em uma cidade tão liberal”³¹².

A referência aos Liberais não é vã. Harper herdou um governo sitiado por duas instâncias repletas de agentes públicos indicados por aquele partido: a burocracia³¹³ e o

³⁰⁹ Sobre o apoio do NDP ao Partido Liberal durante as eras Pearson e Trudeau, cf. CONLEY, Richard S. *Legislative Activity in the Canadian House of Commons: Does Majority or Minority Government Matter?*. *Op. cit.*, p. 422-437.

³¹⁰ De acordo com MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. *Op. cit.*, p. 47, “one of the guiding principles of the government, as described by strategist Tom Flanagan, was incrementalism. His theory was that ‘small conservative reforms are less likely to scare voters than grand conservative schemes, particularly in a country like Canada, where conservatism is not the dominant public philosophy’.”

³¹¹ A narrativa dos primeiros dilemas de Harper é baseada em MARTIN, Lawrence. *Ibidem*, p. 19-27.

³¹² *Loc. cit.*

³¹³ Nas palavras de Lawrence Martin, “the sprawling and powerful bureaucracy was high up on his list of threats to good Conservative governance. It was what made the government function and it teemed with Liberal sympathizers. Unelected deputy ministers ran the cabinet departments, and most had been chosen by Liberal prime ministers. Moreover, the senior layers of the bureaucracy were stocked with administrators who had been on the personal staffs of Liberal cabinet ministers. Many had taken advantage for a rule stipulating that once someone had worked on a minister’s staff for three years, he or she could move to the

Senado³¹⁴. Por isso, a adoção de um estilo aberto de governo apenas tornaria mais difícil a sua vida. Também não ajudavam o perfil excessivamente progressista da Suprema Corte³¹⁵ e os recentes problemas com a imprensa, sempre hostil e disposta a publicar matérias críticas ou sarcásticas sobre Harper ou seu governo³¹⁶.

Ciente dos obstáculos que viria a enfrentar, Harper optou por implementar de maneira apenas seletiva a tão propalada reforma de “accountability” que prometera ao longo das eleições. No lugar das sessenta medidas anteriormente anunciadas ao seu partido, o pacote legislativo de Harper, chamado “Federal Accountability Act”, passou a conter apenas trinta e quatro³¹⁷. E, desde a posse do novo governo, a fixação do controle passou a imperar: por mais simples que fosse, nenhuma nota, declaração ou entrevista seria permitida sem a prévia aprovação do “Prime Minister Office” (PMO) e do “Privy Council Office” (PCO)³¹⁸. Como se pode notar, a disciplina imposta por Harper ia muito além do alinhamento partidário nas votações parlamentares.

A obsessão por controle não poderia deixar de alcançar nomeações para cargos-chave. Durante seu primeiro mandato, Harper indicou dezenove das vinte e duas

top of the queue for appointments to permanent public service jobs. There was a fear, recalled Keith Beardsley, ‘that any agenda we put forward would be delayed or killed’. You could call it paranoia, he said, but the Conservatives had reasons to worry that these politicized bureaucrats would slip secrets to their old Liberal friends”. (MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. *Op. cit.*, p. 22)

³¹⁴ Conforme relato de Martin, “the Senate had an imposing Liberal majority that could stall and block his legislation. Harper had been a non-stop critic of the Senate; he favoured an elected chamber and wanted to make that change.” (*idem, ibidem*, p. 24)

³¹⁵ Para Martin, “Harper and colleagues saw the chief justices as soft on crime, soft on sentencing, excessively liberal”. (*loc. cit*)

³¹⁶ Vale a pena transcrever nova passagem de Lawrence Martin: “According to his advisers, the 2004 campaign was the turning point in his media relations. He was apprehensive about the scribes going in, but aides had convinced him to open up and he tried to do so. He held long scrums, taking questions until reporters had no more. He thought, his friend John Weissenberger observed, that there would be a bit of a trade-off – that he’d get good treatment in return. But it didn’t happen. Late in the campaign, Harper’s strategists over-reached. They put out the unsupportable charge that Paul Martin was soft on child pornography. An avalanche of criticism followed, but Harper was hesitant to issue an apology. At one point, the media surrounded his campaign bus, stalking him like jackals. Inside, Harper stewed. He couldn’t get out without facing them. After the campaign, still bitter about the incident, he told a visiting newspaper editor ‘They surrounded my goddamn bus. I couldn’t get off my goddamn bus’. Then, in a screw-them tone of voice, he vowed never to allow journalists to treat him like that again” (*idem, ibidem*, p. 23).

³¹⁷ *Idem, ibidem*, p. 38.

³¹⁸ A dimensão do controle exercido pela burocracia central de Harper é ilustrada por este excerto de Martin: “In the past, while there was some vetting, departments produced their own news releases and scheduled events for ministers independently. Under Harper, such freedom was not allowed. The surveillance applied even to minor occurrences at departments like Parks Canada. News releases on the state of wildlife in the forests had to get approval from the PMO/PCO. One Parks Canada official noted that he’d written a release on the mating season of the black bears, and even it – ‘a bombshell if there ever was one’, he said – had to be approved by one of Harper’s censors.” (*idem, ibidem*, p. 58/59).

lideranças de comitês parlamentares permanentes³¹⁹. Já a *Public Appointments Comission*, uma comissão que seria responsável por acabar com a patronagem no serviço público canadense, acabou sendo extinta pelo próprio Harper logo após o comitê parlamentar de operações recusar a indicação nada impessoal de seu amigo Gwyn Morgan para a presidência³²⁰. Na prática, o tema da “accountability” não parecia combinar com a estratégia de sobrevivência montada pelo primeiro ministro.

Paralelamente, a relação com o Parlamento não poderia ser mais tensa e conflituosa. Com gastos exorbitantes em pesquisas de opinião³²¹, o Governo ainda investiu pesadamente em propaganda, inclusive contra a pessoa do próprio líder Liberal³²², numa espécie de campanha eleitoral permanente³²³. O Governo Conservador sabia que seu maior inimigo não conseguiria responder aos anúncios, tampouco lograria enfrentar novas eleições em condições favoráveis: o Partido Liberal notoriamente carecia de dinheiro³²⁴. Nesse contexto, o primeiro ministro passou a frequentemente intimidar a oposição com a ameaça de eleições antecipadas ao transformar cada nova

³¹⁹ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. Op. cit., p. 68.

³²⁰ *Idem, ibidem*, p. 69. Com plena razão, os partidos oposicionistas alegaram que uma comissão criada para combater a patronagem não poderia ser liderada por um beneficiário de patronagem.

³²¹ Em 2007, uma investigação conduzida por Paillé Report, membro do Bloc Québécois, concluiu que Harper gastou quase duas vezes mais em pesquisas de opinião que os Liberais costumavam gastar no mesmo período de um ano: \$ 3.1 milhões contra \$ 1.8 milhão (*idem, ibidem*, p. 118/119).

³²² De acordo com LeDuc, “Having served briefly as Environment Minister in the Martin government, [Stéphane] Dion was not as well-known or highly regarded nationally as his two principal rivals for the leadership. Fluent but not articulate in English, and unpopular in many Quebec circles because of his strong stand against the Quebec independence movement during the Chrétien years, Dion’s leadership created an unexpected opening for the Conservative Party. It soon commenced a series of televised ‘attack ads’ featuring unflattering video clips of Dion, each ending with the tag line ‘Stéphane Dion is not a leader’.” V. LEDUC, Lawrence. The federal election in Canada, October 2008. *Electoral Studies*, v. 28, n. 2, 2009, p. 326. O horário para a veiculação dos anúncios contra Dion não poderia ser mais bombástico para os Liberais: os intervalos da transmissão canadense do Super Bowl. Cf. MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. Op. cit., p. 92.

³²³ Segundo LEDUC, Lawrence. The Federal Election in Canada, May 2011. *Electoral Studies*, v. 31, 2012, p. 240, “In each of the three elections in which they have been successful, the Conservatives have relied heavily on American style ‘attack ads’ to denigrate and weaken their opponents. Such ads in both 2008 and 2011 began to appear in the mainstream media long before the election campaigns were under way, thereby representing more of a ‘long campaign’ strategy rather than one confined to the formal campaign period.”

³²⁴ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. Op. cit., p. 92. A situação perdurou após as eleições. Cf. WEINRIB, Lorraine. Prime minister Harper’s parliamentary “time out”: a constitutional revolution in the making? In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. Op. cit., p. 64.

proposta em “matéria de confiança”, obtendo, assim, a aprovação de boa parte da agenda Conservadora³²⁵.

No entanto, embora cada vez mais duro, disciplinado e hostil contra a oposição, o governo de Harper também soube centralizar boa parte de suas políticas (*policies*), de modo a obter a aprovação do Parlamento e, principalmente, capturar a simpatia de um amplo eleitorado. Nessa linha, a título meramente ilustrativo, o primeiro ministro **(i)** investiu em medidas pragmáticas e específicas (e.g. créditos tributários para reparos mecânicos de veículos automotores, subsídios para compra de equipamentos de *hockey* para crianças, *snowmobilers* para Québec³²⁶), **(ii)** estendeu a participação do Canadá na guerra do Afeganistão³²⁷, agradando ao seu eleitorado médio, **(iii)** declarou o Québec uma nação independente dentro da nação unida do Canadá³²⁸, ampliando a autonomia da província francófona com generosas transferências de recursos para uso próprio, sem qualquer ingerência do governo federal (“federalismo aberto”)³²⁹, e **(iii)** pediu desculpas à comunidade indígena pela violência cultural, física e sexual sofrida por crianças nativas matriculadas em um programa escolar institucional promovido ao longo dos séculos XIX e XX. Os Liberais nunca haviam apresentado desculpas de forma tão incondicional³³⁰.

Ao seu próprio modo, Harper encontrara um jeito de conduzir com algum sucesso o governo minoritário eleito em 2006. Mas a questão do *timing* eleitoral não ficara de lado.

É certo, porém, que havia um aparente empecilho. Em maio de 2007, o governo de Harper conseguira obter a aprovação de uma emenda ao *Canada Elections Act*, estabelecendo datas fixas de eleições a cada quatro anos, caso mantida a confiança do

³²⁵ V. MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. *Op. cit.*, p. 133. LEDUC, Lawrence. The federal election in Canada, October 2008. *Op. cit.*, p. 326 e LEVY, Gary. A crisis not made in a day. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. *Op. cit.*, p. 23, cujo relato destaca: “Following the Throne Speech to start the second session of the 39th Parliament, the prime minister stated that virtually every vote on government business was going to be a matter of confidence. The result was more abstentions by the Official Opposition”. Vale lembrar que o comportamento é compatível com a teoria dos atores com poder de veto, segundo a qual poderes institucionais, como o de convocar eleições antecipadas, logram compensar o *status* governamental minoritário. Cf. TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. *Op. cit.*, p. 100-103.

³²⁶ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. *Op. cit.*, p. 94.

³²⁷ *Idem*, *ibidem*, p. 113/114.

³²⁸ *Idem*, *ibidem*, p. 84-87.

³²⁹ CODY, Howard. Minority Government in Canada: The Stephen Harper Experience. *Op. cit.*, p. 33.

³³⁰ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. *Op. cit.*, p. 134/135.

parlamento. Aparentemente, no entanto, ficaria afastada a hipótese da *snap election*. Segundo a emenda aprovada, as próximas eleições seriam realizadas apenas em 19 de outubro de 2009³³¹.

Muitos enxergaram na aprovação da emenda uma medida contrária aos interesses de Harper. Afinal, o chefe do governo já não poderia convocar eleições antecipadas quando lhe fossem mais convenientes. Todavia, nas palavras de Gary Levy, “a história de data fixa para eleições foi fumaça e espelhos desde o começo”³³². Afinal, argumenta Levy “a lei explicitamente afirmava que nada em seu conteúdo ‘afeta os poderes do governador-geral, inclusive o poder de dissolver o Parlamento conforme sua própria discricionariedade’”³³³. A menção exclusiva ao governador-Geral não deve causar surpresa. Como já visto, o cargo de primeiro ministro encontra suporte apenas em convenções constitucionais não escritas, sendo amplamente aceita a ideia de que a rainha e seu governador-geral agem de acordo com os “conselhos” (“quase ordens”, alguns diriam) do primeiro ministro.

Apesar da lei patrocinada por ele mesmo, Harper parecia determinado a convocar o próximo pleito eleitoral no momento mais adequado (leia-se: o momento mais adequado para obter um governo majoritário). A ocasião oportuna seria o dia 14 de outubro de 2008, data escolhida pelo governo Conservador. Vários fatores contribuíram para tanto. Harper queria explorar a baixa popularidade do líder Liberal, Stéphane Dion. Além disso, pretendia evitar o inverno, a piora da crise econômica, bem como a onda progressista que poderia ser causada pela provável eleição de Barack Obama nos Estados Unidos³³⁴. Ciente desses fatores, Harper simplesmente declarou que o parlamento encontrava-se “disfuncional” e, com o aceite da governadora-geral, convocou eleições para o referido dia, surpreendendo os adversários³³⁵.

³³¹ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. Op. cit., p. 156. LEDUC, Lawrence. The federal election in Canada, October 2008. *Electoral Studies*, v. 28, n. 2, 2009, p. 326.

³³² LEVY, Gary. A crisis not made in a day. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. Op. cit., p. 22.

³³³ Loc. cit.

³³⁴ LEDUC, Lawrence. The federal election in Canada, October 2008. *Electoral Studies*, v. 28, n. 2, 2009, p. 327. MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. Op. cit., p. 138, 155-157.

³³⁵ LEVY, Gary. A crisis not made in a day. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. Op. cit., p. 23.

As eleições não renderam ao primeiro ministro o desejado *status* majoritário. Em grande parte, por culpa do panorama econômico desfavorável³³⁶. No entanto, o governante também contribuiu para o seu próprio destino. Ao longo da campanha, Harper teve de responder a jornalistas por que cortara 15 milhões em subsídios ao setor de artes e cultura, prejudicando inclusive programas relacionados à promoção da cultura de Québec no exterior. Membro da direita neoconservadora, com fortes raízes no estado rural de Alberta, Harper respondeu que o povo trabalhador não ficaria satisfeito em assistir, pela TV, a um bando de pessoas ricas promovendo bailes de gala subsidiados pelo poder público³³⁷. Foi o bastante para o Conservador perder preciosos votos em Québec, província sobre a qual os artistas locais sempre exerceram forte influência.

Com as eleições de 2008, a distribuição partidária no parlamento passou a ser a seguinte³³⁸:

Quadro 3 – Eleições Federais de 2008 – Canadá		
Afiliação	Número de cadeiras na Câmara dos Comuns	Percentual de cadeiras na Câmara dos Comuns
Partido Conservador	143	46.4
Partido Liberal	77	25
Bloc Québécois	49	15.9
Novo Partido Democracia	37	12
Independente	2	0.6
Total	308	100

³³⁶ VALPY, Michael. The “crisis”. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis. Op. cit.*, p. 6.

³³⁷ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control. Op. cit.*, p. 138, 155-163/164.

³³⁸ Quadro produzido a partir dos dados oficiais disponibilizados no *website* da *Elections Canada*: <<http://www.elections.ca/scripts/OVR2008/default.html>> (acesso em 17/10/2014)

4.3. O segundo governo minoritário: a crise do “prorogation” e os desdobramentos subsequentes (2008-2011)

Após vencer as eleições de 2008, Stephen Harper chegou a sugerir que seu novo governo passaria a adotar um estilo conciliatório, mais apropriado para superar os obstáculos da formidável crise econômica que já se fazia presente³³⁹. Na mesma linha, o “Speech from the Throne” – discurso lido pelo governador-geral, que abre a legislatura e apresenta as intenções legislativas do governo – enfatizou aspectos econômicos, sem ressaltar questões politicamente controversas³⁴⁰.

O tom moderado não viria a permanecer por muito tempo, contudo. Desde muito, o Governo cogitava reformar o financiamento público de campanhas, sistema implantado pelos Liberais. A razão era simples: os Conservadores sempre foram hábeis captadores de recursos, principalmente de corporações³⁴¹.

Debatia-se, todavia, acerca do melhor momento para apresentar a reforma ao parlamento. Para muitos, a reforma não deveria ser apresentada logo, pois o governo acabara de vencer as eleições. Além disso, sabia-se que a proposta irritaria os Liberais, notoriamente dependentes do financiamento público³⁴².

De última hora, no entanto, Stephen Harper decidiu que a apresentação do orçamento público ao parlamento deveria contemplar o corte do subsídio aos partidos políticos. Ademais, Harper decidiu incluir outras duas medidas impopulares na peça orçamentária de 2008: a proibição de greves no serviço público federal até 2011 e a suspensão do direito das servidoras públicas federais à propositura de demandas atinentes à isonomia salarial³⁴³. Como se não bastasse, o orçamento não traria qualquer

³³⁹ VALPY, Michael. The “crisis”. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis. Op. cit.*, p. 6/7.

³⁴⁰ *Idem, ibidem*, p. 8.

³⁴¹ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control. Op. cit.*, p. 174.

³⁴² *Loc. cit.* V. tb. WEINRIB, Lorraine. Prime minister Harper’s parliamentary “time out”: a constitutional revolution in the making? In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis. Op. cit.*, p. 64.

³⁴³ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control. Op. Cit.*, p. 177. VALPY, Michael. The “crisis”. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis. Op. cit.*, p. 9.

pacote de estímulo econômico, muito embora essa fosse a escolha da maior parte das nações avançadas em meio à crise daquele ano.³⁴⁴

A recepção do orçamento apresentado pelo ministro das finanças não poderia ter sido pior. Todas as medidas anunciadas contrariavam interesses ou bandeiras de partidos da oposição. O orçamento foi considerado excessivamente ideológico, partidário e inadequado à conjuntura econômica. Prontamente, o Partido Liberal, o Novo Partido Democrata e o *Bloc Québécois* passaram a reunir-se com o objetivo de formar uma coalizão que substituiria os Conservadores no poder, sem que fossem convocadas novas eleições³⁴⁵.

O que se seguiu foi a maior crise democrática da história recente da política do Canadá.

Na semana seguinte ao início das tratativas, o Partido Liberal teria direito a um “dia da oposição”, data na qual poderia apresentar uma moção de desconfiança com o apoio dos demais partidos oposicionistas. Seria a ocasião certa para derrotar o governo. Todavia, nas palavras de Martin, “havia uma brecha nas regras”³⁴⁶. Segundo as “standing orders” vigentes no âmbito parlamentar, Harper poderia protelar o “opposition day” por mais alguns dias e, nesse ínterim, tomar algumas medidas emergenciais. Foi o que o primeiro ministro decidiu fazer. Harper protelou o dia da oposição por uma semana e, durante esse período, desistiu de cortar os subsídios aos partidos e cancelou a vedação às greves no setor público³⁴⁷. Concomitantemente, incitou o partido a iniciar uma cruzada midiática contra a coalizão e vociferou, na imprensa e no parlamento, contra uma coalizão que incluiria “separatistas” (os membros do *Bloc Québécois*)³⁴⁸.

A coalizão foi enfim anunciada em 1º de dezembro de 2008. A aliança seria liderada pelos Liberais com o apoio do Novo Partido Democrata. O Bloc, segundo o líder

³⁴⁴ VALPY, Michael. The “crisis”. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis. Op. cit.*, p. 10.

³⁴⁵ VALPY, Michael. The “crisis”. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis. Op. cit.*, p. 11-13. MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. Toronto: Penguin Canada, 2011, p. 177.

³⁴⁶ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control. Op. cit.*, p. 179.

³⁴⁷ *Loc. cit.* Conferir tb. VALPY, Michael. The “crisis”. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis. Op. cit.*, p. 11.

³⁴⁸ *Idem, ibidem*, p. 12. V. tb. MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control. Op. cit.*, p. 178.

Liberal, apenas apoiaria a coalizão nas votações parlamentares, em matérias de confiança. Desse modo, buscava-se suavizar a participação do partido quebequense no governo pluripartidário³⁴⁹. Como reforço, o Partido Verde também apoiaria a coalizão no Parlamento, ainda que de maneira meramente simbólica.

A apreensão de Harper e seu time era inegável. Afinal, seu governo estava a ponto de cair. Para tanto, bastava a derrota em uma moção de desconfiança apresentada no parlamento. Como evitá-la? Os Conservadores já imaginavam uma saída: requerer o “prorogation” (suspensão temporária do parlamento) à governadora-Geral³⁵⁰.

Para que o leitor possa compreender a dimensão da medida buscada pelos Conservadores, faz-se necessário rememorar alguns aspectos institucionais do sistema de governo canadense.

Primeiramente, recorde-se que as regras mais importantes do sistema parlamentar canadense sustentam-se sobre convenções não escritas, informais. Conforme já visto, as regras não escritas do parlamentarismo canadense preveem que a manutenção do governo depende do suporte da maioria parlamentar em votações relevantes, tais como aquelas referentes ao orçamento e às leis financeiras em geral (“matérias de confiança”). É o que se chama de princípio do governo responsável. Perdida a confiança do parlamento, nada mais resta ao Governo senão abdicar do poder.

A razão subjacente ao princípio do governo responsável é simples e decorre da noção mais ampla de soberania do Parlamento: do ponto de vista ideal, o primeiro ministro e seu gabinete apenas governam por delegação do parlamento, instância à qual respondem. Daí por que “governo responsável” (“responsivo”, melhor seria). No sistema parlamentarista canadense, o povo apenas elege os legisladores, não o primeiro

³⁴⁹ VALPY, Michael. The “crisis”. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis. Op. cit.*, p. 15. MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control. Op. cit.*, p. 184.

³⁵⁰ Sobre o “prorogation”, cf. a lição de HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada*. Toronto: Carswell, 2014, p. 9-34: “The Governor General has the power to prorogue Parliament, which brings a session of Parliament to an end. This is not the same as a dissolution, because prorogation suspends Parliament but does not bring it to an end and therefore does not require the election of a new Parliament. As well, unlike a dissolution, the proclamation of prorogation stipulates the date when the new session is to start. However, prorogation is not the same as an adjournment, because prorogation terminates the session, causing unenacted bills to lapse and committee business to cease.”

ministro. O chefe de Governo pode muito, mas não pode tudo. Um dos limites a que se submete é justamente a confiança do Parlamento³⁵¹.

Quando Harper enfim solicitou o “prorogation” em 4 de dezembro de 2008, não havia qualquer moção de desconfiança pendente de votação na legislatura. No entanto, era público e notório que o Governo já não gozava da confiança da maioria instalada no parlamento³⁵². Em razão disso, muitos estudiosos argumentaram que o “prorogation” seria uma burla ao princípio do governo responsável. Nessa linha, confira-se a dura opinião de Lorraine Weinrib:

While Harper touts the democratic principle as his ideal, his actions align with another principle – an all-powerful executive authority that makes its own rules on a play-by-play basis. His democratic model lacks the stable commitment to representation and accountability that legitimizes democratic ordering.

(...)

Harper’s actions have demonstrated the weaknesses of our constitutional framework. This framework is informal, resting on principles and practices inherited from the United Kingdom. It depends on the sense of responsibility and the self-restraint of those who exercise political power. Harper does not subscribe to these principles and practices. Indeed, he has repeatedly refused to admit and stand accountable for his own mistakes. He has acted in disregard of the cooperation that minority governance mandates and the respect for the opposition parties and their leaders entailed. He has

³⁵¹ Nessa linha, confira-se a lição de HEARD, Andrew. The governor general’s suspension of parliament: duty done or a perilous precedent? In: In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis. Op. cit.*, p. 53: “The accountability of the government to Parliament is essential because of a basic fact of parliamentary systems: people elect legislatures not governments. When the national election was held on 14 October 2008, there were in fact 308 simultaneous local elections. In those elections, Canadians could vote only for or against the candidates running in their own local electoral district. There is no nation-wide election for prime minister or for a political party. Ultimately, the only person with a democratic right to rule after the election is the leader of the party (or parties) who can win the confidence of those 308 elected representatives of the people.”

³⁵² O ponto é ressaltado por HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada*. Toronto: Carswell, 2014, p. 9-35/36: “At that time, having secured approval of the speech from the throne, the Prime Minister still possessed the confidence of House. Normally, the Governor General must follow the advice of a Prime Minister who possesses the confidence of the House. In this case, however, it was public knowledge that the opposition parties were united in their determination to pass a vote of no-confidence on December 8, and the Governor General had been so advised by letters from the opposition leaders that had been made public.”

*emphasized partisan politics at the expense of the rule of law*³⁵³.

Convém lembrar que, à época, esse tipo de “prorogation” tático longe estava de ser manobra rotineira. Na verdade, tratava-se de um movimento inédito na história constitucional canadense³⁵⁴.

Bom, o fato é que Harper solicitou o “prorogation” e obteve sua aprovação por parte da governadora-Geral, a sra. Michaëlle Jean, que fixou o seu termo final em 26 de janeiro de 2009. Além disso, um novo orçamento haveria de ser apresentado no dia seguinte³⁵⁵.

O tempo de suspensão do parlamento e a intensa campanha midiática de Harper foram suficientes para que se desfizesse a frágil aliança oposicionista³⁵⁶. Em 27 de janeiro de 2009, o ministro das finanças anunciou um novo orçamento, desta vez muito mais adequado às circunstâncias políticas e econômicas, obtendo a aprovação do Partido Liberal, agora sob a liderança de Michael Ignatieff³⁵⁷. A crise estava encerrada.

Também vale ressaltar que, durante o “prorogation”, Harper não poupou esforços para fortalecer o seu partido na estrutura do Estado canadense. Mesmo com o parlamento inativo, o primeiro ministro deu posse a um novo juiz da Suprema Corte, ignorando o processo seletivo previsto, que limitava a escolha do primeiro ministro aos nomes de uma lista tríplice encaminhada pelo parlamento, estabelecendo, ainda, uma sabatina do indicado perante um comitê parlamentar previamente constituído. Harper

³⁵³ WEINRIB, Lorraine. Prime minister Harper’s parliamentary “time out”: a constitutional revolution in the making? In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. *Op. cit.*, p. 74.

³⁵⁴ Peter Hogg, uma das mais autorizadas vozes do constitucionalismo canadense, é taxativo: “the proroguing of Parliament after a session of only 16 days in which nothing of importance had been accomplished, and with the effect of averting a vote of no-confidence, was certainly unprecedented.” Cf. HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada*. Toronto: Carswell, 2014, p. 9-35.

³⁵⁵ HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada*. Toronto: Carswell, 2014, p. 9-35.

³⁵⁶ VALPY, Michael. The “crisis”. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. *Op. cit.*, p. 17. MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. *Op. cit.*, p. 174-191.

³⁵⁷ VALPY, Michael. The “crisis”. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. *Op. cit.*, p. 17.

ainda nomeou 18 novos senadores durante o período do “prorogation”. Como se sabe, os membros da Câmara Alta ocupam cargos permanentes até os 75 anos de idade³⁵⁸.

No entanto, a consequência mais importante da crise do “prorogation” talvez tenha sido a criação de um perigoso precedente político para o futuro. Afinal, vencido o ineditismo da medida, o que impediria o primeiro ministro de novamente suspender a legislatura com o fim de contornar outra possível derrota?³⁵⁹ Nada, mostrariam os eventos futuros.

Ainda no ano de 2009, o diplomata Richard Colvin declarou a um comitê parlamentar especial sobre a guerra do Afeganistão que detentos de soldados canadenses, muitos deles inocentes, eram submetidos a tortura. Colvin ressaltou ainda que a conduta dos militares canadenses contribuíra para o fracasso da missão e foi além: disse que seus memorandos haviam sido censurados pela cúpula do governo³⁶⁰.

O governo imediatamente rechaçou a acusação de Colvin, mas não conseguiu sustentar seu argumento por muito tempo. Pouco tempo depois, o General Walter Natynczyk revelaria que os militares canadenses estavam cientes dos abusos cometidos contra os detentos³⁶¹. Apesar disso, o Governo continuou a negar ao comitê parlamentar dedicado ao tema o acesso a documentos fundamentais para o esclarecimento do caso. Mesmo após aprovada uma moção parlamentar pela liberação dos documentos, Harper invocou os argumentos da segurança nacional e da independência do executivo para não revelar o conteúdo da documentação³⁶². Com essa decisão, Harper atraiu para si uma nova onda de protestos por parte dos partidos oposicionistas. Uma vez mais, o “prorogation” parecia a solução política mais adequada.

³⁵⁸ WEINRIB, Lorraine. Prime minister Harper’s parliamentary “time out”: a constitutional revolution in the making? In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. *Op. cit.*, p. 73. De acordo com Lawrence Martin, a nomeação dos senadores não seria irregular. Na verdade, as regras estatutárias permitiriam a investidura de novos senadores apenas durante a inatividade do parlamento. Cf. MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. *Op. cit.*, p. 237.

³⁵⁹ Preocupação semelhante demonstrou Andrew Heard na sequência dos eventos aqui narrados. Cf. HEARD, Andrew. The governor general’s suspension of parliament: duty done or a perilous precedent? In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. *Op. cit.*, p. 60.

³⁶⁰ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. *Op. cit.*, p. 232.

³⁶¹ *Idem, ibidem*, p. 234.

³⁶² *Idem, ibidem*, p. 235.

Um dia antes do réveillon, Harper apenas telefonou para a governadora-geral, informando sua decisão: as atividades do Parlamento estariam suspensas até março de 2010³⁶³. Com isso, o primeiro ministro não pretendia somente acalmar os ânimos. O momento era propício para a indicação de novos senadores, que enfim reverteriam a maioria na Câmara Alta em favor dos Conservadores. Desse modo, Harper buscava amenizar o obstrucionismo do “governo dividido”³⁶⁴, sem abrir da crescente radicalização de sua agenda, cada vez mais conservadora em assuntos polêmicos do ponto de vista moral³⁶⁵.

Mesmo após o segundo “prorogation” tático, Harper não alterou sua estratégia de governo. A fim de dificultar o trabalho investigativo do Parlamento, o primeiro ministro vedou o comparecimento de servidores públicos a comitês parlamentares. A justificativa, segundo Harper, seria o princípio não escrito da responsabilidade ministerial. Na visão do chefe de governo, apenas ministros titulares de pastas deveriam prestar depoimento perante comitês parlamentares. Aumentava, assim, o controle de Harper sobre informações passadas aos comitês³⁶⁶. De resto, Harper continuou a evitar a Lei de Acesso à Informação, impedindo a publicação de documentos com base na cláusula excepcional que garante o sigilo de dados sensíveis à segurança nacional³⁶⁷.

A lei orçamentária de 2010 aprofundou o viés autoritário do governo Harper. Ocorre que a equipe financeira de Harper adotou a prática conhecida no Brasil como “orçamento rabilongo”³⁶⁸ (“omnibus legislation”, na expressão inglesa)³⁶⁹. Ou seja, em vez de contemplar apenas a previsão das receitas e a fixação das despesas, o novo orçamento passou a trazer disposições normativas nada relacionadas à matéria

³⁶³ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. Op. cit., p. 237.

³⁶⁴ *Loc. cit.*, p. 237.

³⁶⁵ *Idem, ibidem*, p. 244-249.

³⁶⁶ Por pertinente, vale destacar a seguinte passagem de Martin: “Many past scandals – not the least of which was Watergate – had hinged on the testimony of advisers. In Ottawa, cabinet staffers were sometimes involved in controversial developments, and in many cases they knew more than their ministers. In some cases they could have knowledge of wrongdoing by the minister. Now they were immune from testifying.” (*idem, ibidem*, p. 253).

³⁶⁷ *Loc. cit.*

³⁶⁸ Como se sabe, a prática do “orçamento rabilongo” é proibida no Brasil pelo princípio constitucional da exclusividade, segundo o qual, em regra, “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa” (art. 165, § 8º). Para maiores detalhes sobre esse princípio, cf. FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Direito Financeiro* - 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 99/100.

³⁶⁹ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. Op. cit., p. 256.

orçamentária, transformando-se em um ininteligível calhamaço de 904 páginas e 2.208 artigos repleto de medidas importantes, que normalmente mereceriam deliberação individualizada. Agora, como diz Martin, “elas estavam escondidas sob uma montanha”³⁷⁰.

Para se ter uma ideia do alcance da manobra, o “orçamento rabilongo” de Harper incluía medidas que facilitariam a privatização dos serviços ultramarinos da empresa canadense de correios, autorizariam a venda parcial ou integral da “Atomic Energy Canada Ltd.” e dariam ao ministro do meio ambiente autoridade para dispensar estudos de impacto ambiental em projetos de infraestrutura financiados pelo governo federal³⁷¹. Com receio de enfrentar novo pleito eleitoral em condições desfavoráveis, o partido Liberal decidiu criticar, porém não obstar a proposta encaminhada pelo Executivo³⁷². Cerca de um ano após, e sem dar sinais de mudanças na condução do governo, o Governo minoritário de Harper viria abaixo após a oposição declarar que o primeiro ministro não mais mereceria a confiança do Parlamento: mais uma vez, o Governo negara-se a fornecer ao Parlamento dados básicos sobre os custos de certos programas. Nada que abalasse Harper. Em meados de 2011, o novo Partido Conservador finalmente obteria o desejado *status* majoritário, relegando aos Liberais uma vexatória terceira posição, conforme o Quadro 4, abaixo³⁷³.

Quadro 4 – Eleições Federais de 2011 – Canadá		
Afiliação	Número de cadeiras na Câmara dos Comuns	Percentual de cadeiras na Câmara dos Comuns
Partido Conservador	166	53.9
Novo Partido Democrata	103	33.4
Partido Liberal	34	11

³⁷⁰ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. Op. cit., p. 257. No mesmo sentido, David Good aponta que “governments are increasingly using budgets with their accompanying omnibus legislation as an impenetrable cover under which they sweep all forms of non-budget legislation to ensure its quick and certain passage”. Cf. GOOD, David. *The Politics of Public Money*. Op. cit., p. xv (preface).

³⁷¹ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. Op. cit., p. 257.

³⁷² *Idem*, *ibidem*, p. 258.

³⁷³ Conferir o *website* da *Elections Canada*: <<http://www.elections.ca/scripts/ovr2011/default.html>> (acesso em 28/01/2015)

Bloc Québécois	4	1.3
Partido Verde	1	0.3
Total	308	100

4.4. Avaliação geral e síntese conclusiva

A história do Governo Conservador entre 2006 e 2011 é a prova de que o *status* minoritário não constitui obstáculo intransponível à eficiência do parlamentarismo de “Westminster”, exatamente como proposto por George Tsebelis. A governabilidade quase sempre estará disponível para líderes capazes de tecer estratégias institucionalmente adequadas. A crônica jornalística, aqui bem representada por Lawrence Martin³⁷⁴, parece inclinada a atribuir todo sucesso ou fracasso político às pessoas dos líderes. O atual primeiro ministro Stephen Harper, por exemplo, é comumente descrito como frio e calculista, disposto a qualquer coisa pelo poder. Sem entrar aqui no mérito da veracidade desse diagnóstico, deve-se reconhecer que Harper, ao longo de seus dois governos minoritários, fez apenas o que qualquer líder racional deveria fazer em um contexto institucional como o do Canadá: centralizou ainda mais o processo decisório, disciplinando sua base de apoio ao máximo; dificultou o acesso de terceiros a dados sensíveis, ora com base em cláusulas excepcionais da Lei de Acesso à Informação, que garante o sigilo de documentos importantes para a segurança nacional, ora com fundamento em convenções não escritas, como a da responsabilidade ministerial, que impediria o comparecimento de servidores perante o Parlamento, bem com o fornecimento de dados diretamente a órgãos burocráticos independentes; conduziu a agenda parlamentar conforme suas necessidades, como no caso do adiamento de um “opposition day”; lançou mão de diversos recursos institucionais existentes, a fim de contornar o obstrucionismo parlamentar (“prorogation”, “omnibus bill”, patronagem etc.), convocou eleições gerais antecipadas (“snap elections”) no momento que lhe parecia mais adequado e, quando inevitável, admitiu moderar sua

³⁷⁴ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. Op. cit., 2011.

agenda de acordo com as preferências da oposição, como fez com o orçamento apresentado após a crise do primeiro “prorogation”.

Para os críticos, Harper pode ter exagerado em algumas medidas. No entanto, nenhuma das providências por ele tomadas é completamente estranha à institucionalidade canadense. Mesmo a frequentemente denunciada falta de transparência nos processos decisórios é uma característica estrutural do parlamentarismo³⁷⁵. Afinal, o Governo não é obrigado a compartilhar publicamente suas informações com um Legislativo autônomo e institucionalmente separado, como o dos Estados Unidos³⁷⁶. Ao fim e ao cabo, o parlamentarismo canadense sabe guardar seus “segredos eficientes”.

Isso não significa que o *status* minoritário não tenha gerado alguns problemas para Stephen Harper. Nessa linha, em estudo que abrange governos de 2001 a 2007, Kelly Blidook registra que o impacto de moções e projetos iniciados “backbenchers” aumentou sensivelmente nos últimos tempos, especialmente durante a primeira gestão de Harper. Para a autora, isso demonstra que o processo de barganha parlamentar tornou-se mais complexo nos últimos anos do período examinado³⁷⁷. Um exemplo interessante de projeto oposicionista aprovado à revelia do Governo, segundo Blidook, seria o Bill C-288, de autoria do parlamentar Liberal Pablo Rodríguez, que forçou o Governo Conservador a manter a política adotada pelo gabinete Liberal a respeito do Protocolo de Kyoto³⁷⁸. Em outro estudo, François Plante demonstra que os mecanismos institucionais de aceleração do processo legislativo (“curtailment of debate”) foram usados com parcimônia durante a fase minoritária de Harper, o que tornou o processo legislativo algo moroso. Mais relevante ainda é o contraste com o uso exponencial de “curtailment of debate” na fase majoritária conduzida pelo mesmo Harper a partir de 2011, a demonstrar que a parcimônia anterior não era voluntária, mas fruto de certa debilidade do Governo³⁷⁹. Richard Conley confirma essa tendência em estudo

³⁷⁵ GOOD, David. *The Politics of Public Money*. *Op. cit.*, p. 5.

³⁷⁶ STRØM, Kaare. *Parliamentary Democracy and Delegation*. *Op. cit.*, p. 35.

³⁷⁷ BLIDOOK, Kelly. Exploring the role of ‘legislators’ in Canada: do members of Parliament influence policy? *The Journal of Legislative Studies*, v. 16, n. 1, March, 2010, p. 50.

³⁷⁸ *Idem, ibidem*, p. 53. Segundo Blidook, no entanto, Harper não regulamentou a lei no prazo assinalado, ficando inerte.

³⁷⁹ PLANTE, François. The Curtailment of Debate in the House of Commons. *Op. cit.*, p. 28-36.

quantitativo com o objetivo de medir taxas de sucesso e produtividade de governos majoritários e minoritários entre 1953 e 2009. Segundo Conley, a performance de governos minoritários, em especial os mais recentes, foi inferior àquela apresentada pelos governos majoritários, tanto em sucesso quanto em produtividade. Em relação à queda na taxa de produtividade, mais acentuada quando comparada à taxa de sucesso, o autor argumenta que “governos minoritários precisam de mais tempo para desenvolver projetos aceitáveis para a oposição e, conseqüentemente, a produtividade sofre”³⁸⁰.

Além de todos esses indicativos, a própria crise do “prorogation” de 2008/2009 revela que o sucesso do líder Conservador não se deu sem importantes concessões. Harper foi inicialmente capaz de evitar a “accountability” parlamentar, mas apenas temporariamente. Ainda que mambembe, a coalizão multipartidária liderada pelos Liberais efetivamente forçou Harper a reconsiderar medidas impopulares de seu polêmico orçamento. Enfim, se o Parlamento teve o seu momento de glória, pode-se dizer que o *status* minoritário do governo foi determinante para isso³⁸¹.

Por fim, como aponte ao longo do capítulo, é certo que o *status* minoritário não apenas altera a dinâmica Governo-Parlamento, como também influencia o padrão de comportamento interno da máquina pública, condicionando as estratégias governamentais e a relação entre gabinete e burocratas. Ao contrário de governos majoritários, que podem esperar um mandato longo, governos minoritários não sabem até quando ficarão de pé. Por isso, as ações administrativas de governos minoritários são marcadas por um forte senso de urgência, temas polêmicos e medidas programáticas, mais afeitas ao planejamento de médio e longo prazo, costumam ser negligenciados e o diálogo entre políticos e servidores subordinados torna-se mais conflituoso. Além disso, a opinião pública ganha importância ainda maior e o “timing” eleitoral passa a ser a preocupação básica do Governo³⁸².

³⁸⁰ CONLEY, Richard S. Legislative Activity in the Canadian House of Commons: Does Majority or Minority Government Matter?. *Op. cit.*, p. 424.

³⁸¹ Nessa linha, cf. CAMERON, David. Ultimately, the system worked. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. *Op. cit.*, p. 189-194.

³⁸² BOURGAULT, Jacques. Minority government and senior government officials: the case of the Canadian federal government. *Commonwealth & Comparative Politics*, v. 49, n. 4, 2011, p. 510-527.

CAPÍTULO V

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E REFORMA PARLAMENTAR: O CASO DO “PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER”

Introdução. 5.1. O processo orçamentário canadense: primazia do Governo, timidez parlamentar e ascensão dos “watchdogs”. 5.2. “Watchdogs” financeiros: Auditor-geral e PBO. 5.3. As origens do PBO. 5.4. O PBO à luz do Parliament of Canada Act: investidura, competências, prerrogativas e limites. 5.5. Crônica de uma tragédia anunciada: a Era Kevin Page (2008 a 2013). 5.5.1. Conflitos entre PBO, Governo e Assembleia. 5.5.2. A reforma do PBO sob o prisma do Poder Judiciário: o caso Page v. Mulcair. 5.5.3. Despedida de Kevin Page e passagem do bastão.

Introdução

Como visto no capítulo dedicado às instituições políticas canadenses, o parlamentarismo de “Westminster” adotado no Canadá claramente assegura ao primeiro ministro a primazia na condução do processo decisório nacional, ainda que sua predominância não seja tão sufocante quanto alguns analistas querem fazer crer. Afinal, a agenda governista é permanentemente pressionada por demandas regionais e pela militância da oposição, geralmente encorpada pelos “third parties”. Além disso, como também já foi salientado, o recrudescimento da burocracia independente, externa ao gabinete, oferece um desafio adicional tanto ao Governo quanto ao Parlamento. De todo modo, no frigor dos ovos, a política parlamentar quase sempre é ditada pelas preferências do primeiro ministro, cujos poderes institucionais são imensos se comparados àqueles geralmente detidos por líderes de repúblicas presidencialistas. Em suma: o sistema político canadense, ao menos na dimensão executivo-partidos, tende a espelhar a eficiência (ou o majoritarismo) do clássico arranjo britânico. Naturalmente, a centralização decisória nas mãos do primeiro ministro reflete-se também no processo orçamentário, que integra o núcleo político de qualquer sistema de governo.

No capítulo anterior, contudo, ressaltai que o majoritarismo canadense é de certo modo enfraquecido em períodos de governo minoritário, pois, nessas ocasiões, os partidos políticos pertencentes à oposição tornam-se atores com poder de veto. Com isso, o processo legislativo torna-se mais complexo e moroso. Propostas oposicionistas são eventualmente aprovadas à revelia do governo. Posições-chave, como a de

presidente da Câmara dos Comuns, são ocupadas por membros de partidos adversários. Nas hostes governistas, disciplina partidária e hierarquia passam a ter um papel ainda maior. O Governo é tomado por um senso de urgência tal que medidas programáticas de médio e longo prazo são negligenciadas em prol de ações menos polêmicas e de curto prazo, que agradem ao eleitorado. O “timing” eleitoral toma conta das agendas de oposição e Governo. Não que se torne impossível gerir a máquina pública, mas os custos da governabilidade aumentam. E, com isso, o controle avança sobre o terreno da eficiência.

Em 2006, quando assumiu a liderança do Governo, o Conservador Stephen Harper já conhecia os desafios que lhe seriam impostos pelo *status* minoritário. Mesmo assim, decidiu implementar o pacote de “accountability” que prometera ao longo das eleições. Entre outras medidas, a legislação apresentada previa a criação do “Parliamentary Budget Officer” (PBO), um cargo especial voltado, em tese, ao fortalecimento da função de controle parlamentar. Segundo o discurso oficial, o PBO atuaria para conter potenciais excessos e desvios do próprio Governo, tais como aqueles cometidos pelo gabinete Liberal de Jean Chrétien. Um reforço de peso ao já conhecido Auditor-geral. E, também, um desafio a mais para a condução eficiente do gabinete.

Do ponto de vista abstrato, a medida tomada por Harper receberia aplausos. Afinal, a moderna agenda de reformas institucionais no campo orçamentário inclui entre os seus pilares um órgão independente de controle, geralmente sediado no âmbito da Assembleia. Para muitos, a criação de uma agência autônoma de controle orçamentário representaria, de fato, uma garantia de novos tempos para os parlamentares, vale dizer, tempos de protagonismo. Quão acurado seria esse prognóstico? Ao longo deste capítulo, tento oferecer uma resposta a essa pergunta.

5.1. O processo orçamentário canadense: primazia do Governo, timidez parlamentar e ascensão dos “watchdogs”

A fim de que se entenda o contexto de atuação do PBO, o prévio exame do processo orçamentário canadense revela-se fundamental. Neste trabalho, não tenho a pretensão de esgotar o assunto, tampouco aprofundar minúcias da técnica orçamentária. Meu escopo principal é delinear o iter orçamentário, a fim de, posteriormente, avaliar os papéis políticos do Governo, do Parlamento e do PBO.

De acordo com a descrição estilizada de Mark Hallerberg, o processo orçamentário das repúblicas presidencialistas contemporâneas desenvolve-se por meio de fases ou etapas, que o autor assim discrimina: **(i)** preparação do orçamento, **(ii)** deliberação/aprovação, **(iii)** execução e **(iv)** controle. Segundo o alemão, a primeira etapa tem no Governo seu ator exclusivo: é do Executivo a tarefa de preparar o esboço do que será o futuro orçamento. A segunda etapa, de caráter deliberativo, cabe à direção da Assembleia, sendo o Governo um ator coadjuvante. Na terceira etapa, a correlação de forças inverte-se: é o Governo o ator principal na execução do orçamento, cabendo à Assembleia um papel residual. Por fim, na quarta etapa, que diz respeito ao controle da execução orçamentária, tanto Governo quanto Assembleia exercem forte influência, especialmente com o auxílio de suas agências específicas³⁸³.

Embora o modelo de Hallerberg tenha sido pensado para as repúblicas presidencialistas latino-americanas, é possível estender o mesmo paradigma ao cenário canadense. Por imposição constitucional, a preparação do orçamento, bem como a formulação de todos os projetos de lei financeiros, compete ao Governo (Ato Constitucional de 1867, seção 54³⁸⁴). Em seguida, cabe ao Legislativo deliberar e, se for o caso, aprovar as propostas a ele submetidas pelo Governo. No caso dos projetos que

³⁸³ HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto. The Budget Process as a Political Arena. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto (Ed.). *Who decides the budget?: a political economy analysis of the budget process in Latin America*. Op. cit., p. 301.

³⁸⁴ Confirma-se o teor da seção 54 do Ato Constitucional de 1867: “It shall not be lawful for the House of Commons to adopt or pass any Vote, Resolution, Address, or Bill for the Appropriation of any Part of the Public Revenue, or of any Tax or Impost, to any Purpose that has not been first recommended to that House by Message of the Governor General in the Session in which such Vote, Resolution, Address, or Bill is proposed.”

tratam das despesas públicas, a fase parlamentar é denominada “Business of Supply”³⁸⁵ e deve ser iniciada na Câmara dos Comuns (Ato Constitucional de 1867, seção 53³⁸⁶). A exemplo do que ocorre no processo legislativo comum, o processo formativo das leis financeiras encerra-se com o “royal assent” aposto pelo governador-geral³⁸⁷. Em seguida, tem início a fase executória, de responsabilidade exclusiva do Governo. Concomitantemente, faz-se o controle da execução, que é protagonizado pelos guardiães governistas (Departamento de Finanças e Secretaria do Conselho do Tesouro, principalmente) e parlamentares (Auditor-geral e PBO)³⁸⁸.

Vale ressaltar, no entanto, que o processo orçamentário canadense não é tão simples quanto parece, pois envolve a apresentação, votação, execução e controle de diversas peças específicas, cada qual com um calendário específico. O próprio orçamento, em si, não tem a mesma natureza legal que possui no Brasil, por exemplo. Naturalmente, a apresentação do orçamento é um momento de suma importância para a política do Canadá e, de fato, tem sido o principal veículo de divulgação das prioridades, políticas e planos do Governo. É por meio do orçamento que se anunciam tributos adicionais e novas propostas de gastos. No entanto, o orçamento não tem autoridade legal. Cuida-se, acima de tudo, de um documento político, assentado em princípios e diretrizes. Salvo exceções minguaadíssimas, o orçamento não inova na ordem jurídica. Na verdade, a proposta governamental para os gastos ao longo do ano fiscal é apresentada por meio de um conjunto de peças denominado “Estimates” (Estimativas), que traduzem, nos mínimos detalhes, as iniciativas anunciadas no orçamento. Essas Estimativas é que, após aprovação parlamentar, asseguram a legalidade das despesas realizadas pelo governo³⁸⁹.

³⁸⁵ Office of the Auditor General of Canada. *Examining Public Spending. Estimates Review: A Guide for Parliamentarians*, 2012, p. 5. Disponível em <http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bvg-oag/FA3-45-2012-eng.pdf> (acesso em 03/02/2015).

³⁸⁶ Confira-se o teor da seção 54 do Ato Constitucional de 1867: “It shall not be lawful for the House of Commons to adopt or pass any Vote, Resolution, Address, or Bill for the Appropriation of any Part of the Public Revenue, or of any Tax or Impost, to any Purpose that has not been first recommended to that House by Message of the Governor General in the Session in which such Vote, Resolution, Address, or Bill is proposed.”

³⁸⁷ MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law*. 4th ed. Toronto: Irwin Law, 2013, p. 100.

³⁸⁸ GOOD, David. *The Politics of Public Money*. *Op. cit.*, p. 42-70 e 118-143.

³⁸⁹ Library of Parliament. *A Guide to Estimates*. Background Paper, 2012, p. 1-9. Disponível em <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0925-e.htm>> (acesso em 03/02/2015)

No Canadá, assim como ocorre no Brasil, o exercício financeiro é anual. Lá, no entanto, o exercício financeiro não coincide com o ano civil: vai de 1º de abril a 31 de março³⁹⁰. De todo modo, pode-se dizer que o processo orçamentário é contínuo, estendendo-se por mais de um ano³⁹¹. Isso é especialmente verdadeiro para certos programas, em geral atrelados a políticas sociais, que envolvem, por exemplo, acordos plurianuais firmados com províncias e territórios³⁹².

Em regra, o orçamento é apresentado pelo Ministro das Finanças à Câmara dos Comuns ao final de Fevereiro. Antes, portanto, de o exercício financeiro ter início. No outono, geralmente no mês de novembro, o Titular das Finanças apresenta à Câmara Baixa a “Atualização Econômica e Fiscal”, uma revisão do orçamento apresentado meses antes. Essa atualização serve, ainda, como piloto do orçamento seguinte e, por isso, sofre a crítica do Comitê Permanente de Finanças da Câmara dos Comuns, do Ministério das Finanças e do Departamento de Finanças³⁹³.

O orçamento, como dito, orienta a elaboração das Estimativas, um documento composto de três partes: **(i)** a primeira parte consiste no Plano de Despesas do Governo (“Government Expenditure Plan”), que oferece um panorama dos gastos propostos pelo governo e resume as Estimativas Principais (“Main Estimates”); **(ii)** a segunda parte veicula as “Estimativas Principais”, que constituem o projeto de orçamento de despesas propriamente dito, com dotações individuais atreladas a atividades e programas; **(iii)** por fim, o Plano de Despesas Departamentais engloba relatórios acerca de planos, prioridades e desempenho de agências e departamentos do Governo³⁹⁴.

As Estimativas Principais são apresentadas pelo Governo à Câmara dos Comuns antes de 1º de março, mas geralmente são votadas pelo Parlamento apenas em 23 de junho. Tendo em vista esse interregno de quase quatro meses, o Governo submete ao Parlamento não só as Estimativas Principais, mas também um “Projeto de Suprimento

³⁹⁰ O mesmo aplica-se às leis que instituem tributos. Confira-se o dispositivo: “Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons.”

³⁹¹ GOOD, David. *The Politics of Public Money*. Op. cit., p. 48.

³⁹² DOERN, Bruce; MASLOVE, Allan & PRINCE, Michael. *Canadian Public Budgeting in the Age of Crisis – Shifting Budgetary Domains and Temporal Budgeting*. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2013, p. 92.

³⁹³ Office of the Auditor General of Canada. *Examining Public Spending*. Op. cit., p. 7.

³⁹⁴ *Idem, ibidem*, p. 8/9.

Provisório” (“Interim Supply Bill”), a fim de que tenha autorização para realizar despesas entre o começo do exercício (1º de abril) e o encerramento das votações sobre as Estimativas Principais (23 de junho). Além disso, ao longo do exercício, o Governo também costuma apresentar ao Parlamento uma série de Estimativas Suplementares (“Supplementary Estimates”), a englobar as novas previsões de gastos indicadas no orçamento, mas que não puderam ser incluídas nas Estimativas Principais por descompasso cronológico: as Estimativas Principais são concluídas antes da finalização do orçamento anual, que sempre contempla novas previsões de gastos³⁹⁵. As Estimativas Suplementares correspondem basicamente aos nossos créditos adicionais. No Canadá, entretanto, há datas fixas para sua apresentação. O Governo pode apresentar Estimativas Suplementares em apenas três ocasiões: maio, final de outubro (ou começo de novembro) e fevereiro³⁹⁶.

Apresentados os “money bills”, tem lugar a fase deliberativa parlamentar. A Câmara dos Comuns possui comitês permanentes responsáveis pelo exame das Estimativas Principais e das Estimativas Suplementares³⁹⁷. Esses comitês podem aprovar, reduzir ou rejeitar os itens constantes das Estimativas, mas não podem aumentar o valor das dotações, alterar sua finalidade, nem mesmo redirecioná-las para outros propósitos. Um item rejeitado ou reduzido por um comitê pode ser posteriormente restaurado ou reintroduzido pela Câmara, quando o projeto é votado ao final da fase legislativa. Em tese, espera-se que os comitês façam uma revisão exaustiva das Estimativas. Para tanto, podem convocar ministros e servidores graduados como testemunhas e também podem promover audiências com o Auditor-geral. Os comitês ainda possuem a prerrogativa de solicitar ao Governo resposta escrita sobre suas recomendações no prazo de 120 (cento e vinte) dias. Os comitês devem finalizar suas revisões até 31 de maio, data-limite para envio dos relatórios à Câmara. Caso até essa data não concluam suas tarefas, vota-se a proposta original do Governo,

³⁹⁵ LEGRESLEY, TinaLise; MCGLASHAN, Lindsay & SMITH, Alex. Strengthening Parliamentary Scrutiny of the Estimates. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 35, no. 4, winter 2012, p. 41.

³⁹⁶ *Loc. cit.*

³⁹⁷ Esses comitês (ou comissões) permanentes são os seguintes: Comitê Permanente da Câmara dos Comuns para Operações do Governo e Estimativas; Comitê de Todos (literalmente, “Committee of the Whole”), sediado na Câmara dos Comuns; Comitê Permanente da Câmara dos Comuns para Contas Públicas; Comitê Permanente do Senado para as Finanças Nacionais.

sem alterações³⁹⁸. Após a aprovação dos projetos pelo Parlamento, espera-se que a aposição do “royal assent” pelo governador-geral seja uma decorrência automática (há muito o veto real caiu em desuso).

Ao leitor desavisado, esse retrato estático e formalista sobre o processo legislativo orçamentário pode sugerir que a Câmara dos Comuns detém, de fato, alguma ascendência sobre o produto final das peças orçamentárias. Não é isso que ocorre, entretanto.

Boa parte da fraqueza parlamentar deve-se à própria complexidade da matéria orçamentária. A bem da verdade, pouquíssimos parlamentares apreciam ou compreendem as complexas propostas orçamentárias, com seus inúmeros anexos compostos de tabelas, gráficos e códigos específicos³⁹⁹. Afinal, como diz Paul Thomas, “parlamentares tendem a ser melhores na leitura de pessoas do que na leitura de relatórios”⁴⁰⁰. Outras características técnicas do processo legislativo orçamentário também dificultam o labor parlamentar, como o fato de que as dotações constantes das Estimativas vinculam-se a departamentos e agências administrativas, mas não a programas, dificultando a visualização dos objetivos que o Governo pretende alcançar. O sistema orçamentário canadense até conta com uma peça orçamentária específica para programas e outra para estipulação de metas de desempenho para as agências governamentais, mas elas não são sincronizadas com as Estimativas Principais. Como o planejamento governamental não é diretamente conectado à orçamentação básica, a fixação das receitas e a previsão das despesas tornam-se dados demasiadamente abstratos durante a passagem das Estimativas Principais pelo Parlamento⁴⁰¹.

³⁹⁸ Office of the Auditor General of Canada. *Examining Public Spending*. *Op. cit.*, p. 11.

³⁹⁹ THOMAS, Paul. Parliament and Legislatures. In: SMITH, David; COURTNEY, John (eds.). *The Oxford Handbook of Canadian Politics*. Toronto: Oxford University Press - Canada, 2010, p. 163.

⁴⁰⁰ THOMAS, Paul G. The past, present and future of officers of Parliament. *Canadian Public Administration*, v. 46, n. 3, 2003, p. 292.

⁴⁰¹ LEGRESLEY, TinaLise; MCGLASHAN, Lindsay & SMITH, Alex. Strengthening Parliamentary Scrutiny of the Estimates. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 35, no. 4, winter 2012, p. 41. No mesmo sentido, confira-se a opinião do primeiro PBO, Kevin Page: “Have we created a system where the budget is so disconnected with the estimates that officials from the Treasury Board Secretariat, my old department, think it is normal to inform members of Parliament that they will not see the details of the 2012 budget in the 2012 reports on plans and priorities.” V. PAGE, Kevin. Re-examining the Estimates and Supply Process. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 35, no. 2, summer 2012 2012, p. 28/29.

Mas há também uma razão estrutural para as dificuldades enfrentadas pelo Parlamento. No sistema de “Westminster”, o orçamento e todas as leis financeiras, em geral, constituem “matérias de confiança”⁴⁰². Ou seja, para continuar no poder, o Governo precisa necessariamente obter a aprovação integral da proposta orçamentária e dos projetos de leis financeiras que apresenta à Legislatura. Isso porque a rejeição dos projetos ou mesmo uma emenda parlamentar um pouco mais hostil pode revelar que o Governo já não detém o apoio da maioria do Parlamento⁴⁰³. Além disso, como ressaltai em diversas passagens, o orçamento é a mais importante ferramenta de governança pública do Governo: é por intermédio do orçamento e das demais leis financeiras que o primeiro ministro articula e implementa seu mandato, aqui entendido como conjunto de ações e políticas públicas enfeixadas no programa governamental aprovado nas urnas. Se considerarmos que cerca de 95% das receitas públicas já estão previamente vinculadas a programas e compromissos de execução compulsória, dos quais o Governo do momento não pode escapar inteiramente⁴⁰⁴, o primeiro ministro vê-se com apenas uma diminuta fatia do orçamento para efetivar suas políticas prioritárias. Nesse contexto, para evitar sua resignação, implementar seus projetos e ainda honrar compromissos federativos, bem como obrigações legais compulsórias, o Governo é fortemente incentivado a lançar mão de suas armas partidárias e institucionais com o escopo de conduzir a maioria parlamentar ao efeito desejado, isto é, à aprovação irrestrita do orçamento e dos “money bills”. A exemplo do que ocorre no processo legislativo comum, e pelos mesmos motivos, o Governo

⁴⁰² Nessa linha, John McMenemy afirma que “Legislative approval of the budget and money bills is a fundamental element of ‘confidence’ required by the constitutional convention of responsible government for the government to remain in office”. Cf. MCMENEMY, John. *The Language of Canadian Politics – a guide to important terms & concepts*. 4th ed. Wilfrid Laurier University Press, 2006, p. 18.

⁴⁰³ Observação semelhante é encontrada em WEHNER, Joachim. Assessing the power of the purse: An index of legislative budget institutions. *Op. cit.*, p. 771/772.

⁴⁰⁴ Assim como Governos de diversos outros países, o Primeiro Ministro canadense precisa conviver com uma agenda fixa de gastos que nem sempre reflete suas próprias escolhas ou preferências. Nessa linha, Doern, Maslove e Prince salientam o seguinte: “This prime ministerial governing centre is surrounded by and interacts with: the massive stock of existing programs and statutory expenditure commitments, accounting for upwards of 95 per cent of any annual budget; the intricate constraints of debt management, monetary policy, and fiscal policy, each facing complexities of myriad pressures for increased and new spending; expressed resistance against virtually any planned reductions and against many suggested new spending items; the inevitability of partisan calculations, including different kinds of regionalism, joined with the necessity for analytically credible budgeting and prudent forecasting of revenue and expenditures.” Cf. DOERN, Bruce; MASLOVE, Allan & PRINCE, Michael. *Canadian Public Budgeting in the Age of Crisis – Shifting Budgetary Domains and Temporal Budgeting*. *Op. cit.*, p. 86.

costuma ser plenamente exitoso nessa missão⁴⁰⁵. Em relação ao processo orçamentário, o recente advento do “omnibus bill” (o famoso “orçamento rabilongo”) sepultou de vez qualquer perspectiva de real controle parlamentar na etapa legislativa⁴⁰⁶. Aos parlamentares “backbenchers” vinculados ao partido governista, nada resta a fazer, senão observar as diretrizes de seus líderes, já que sua carreira depende disso. Afinal, a rejeição do orçamento levaria não só à queda do Governo, mas também à dissolução da própria Legislatura, com a consequente extinção imediata de seus mandatos parlamentares e da perspectiva de um dia chegarem ao gabinete (o ápice da carreira). Ademais, como visto no capítulo anterior, mesmo uma maioria parlamentar composta de partidos opositores pode adotar a mesma estratégia cautelosa: basta que suas perspectivas eleitorais imediatas sejam desfavoráveis⁴⁰⁷. No Senado, a qualidade do trabalho é um pouco maior: como suas carreiras não dependem do eleitorado, senadores costumam imprimir um ritmo de trabalho mais lento e ponderado, inclusive nos comitês, cujos relatórios costumam ser superiores aos elaborados pela Câmara dos Comuns. Apesar disso, a falta de credibilidade da instituição faz com que sua influência real seja ínfima⁴⁰⁸.

Se o controle durante o processo legislativo é falho, o diagnóstico não é menos pessimista quando se trata do controle parlamentar efetuado sobre a execução orçamentária. Um exemplo rotineiramente citado é o fato de que as Estimativas são preparadas segundo o regime de caixa, ao passo que as Contas Públicas são consolidadas de acordo com o regime de competência. Em razão disso, os comitês parlamentares encontram-se em dificuldades para concluir em que medida o Governo cumpriu ou não as metas estipuladas anteriormente nas Estimativas⁴⁰⁹. Não por acaso,

⁴⁰⁵ Confira-se o diagnóstico de THOMAS, Paul G. The past, present and future of officers of Parliament. *Canadian Public Administration*, v. 46, n. 3, 2003, p. 289: “The approval of the government’s spending plans through the Supply Process is probably the weakest of all parliamentary procedures. Although Estimates are referred to Commons committees, little actual review of spending takes place, and eventually when a certain date is reached on the calendar, the Commons simply votes the government the money it has demanded. Committees represent an exercise in frustration and futility for most MPs because of the tight control exercised by the government over agendas, proceedings and reports.”

⁴⁰⁶ GOOD, David. *The Politics of Public Money*. *Op. cit.*, p. xv (preface).

⁴⁰⁷ Como visto, ao longo das gestões minoritárias de Harper, em diversas ocasiões os Liberais tiveram de votar com o Governo, ainda que não concordassem com o mérito de muitas das propostas aprovadas. Cf.

⁴⁰⁸ THOMAS, Paul G. The past, present and future of officers of Parliament. *Op. cit.*, p. 290.

⁴⁰⁹ LEGRESLEY, TinaLise; MCGLASHAN, Lindsay & SMITH, Alex. Strengthening Parliamentary Scrutiny of the Estimates. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 35, no. 4, winter 2012, p. 40.

o sistema de controle orçamentário canadense passa a depender em larga medida do trabalho de “watchdogs” especializados, como o Auditor-geral e, mais recentemente, o “Parliamentary Budget Officer” (PBO).

5.2. “Watchdogs” financeiros: Auditor-geral e PBO

Desde o século XIX, o sistema político canadense abriga um cão de guarda financeiro: o Auditor-geral. Criado em 1878, possivelmente em resposta ao “escândalo do Pacífico”⁴¹⁰, o Auditor-geral passaria a ganhar maior influência quase um século mais tarde, com a introdução, em 1976, do Sistema de Planejamento, Programa e Orçamentação (PPBS, na sigla inglesa). O PPBS trouxe para o Canadá o orçamento-programa e, com isso, surgiu também a necessidade de que alguma agência pudesse aferir e validar os resultados alcançados pelos departamentos governamentais. Essa lacuna veio a ser preenchida pelo Auditor-geral, que hoje emprega cerca de 60% de seu orçamento com as chamadas “auditorias de desempenho” (“performance audits”), pelas quais verifica o cumprimento dos programas orçamentários sob a óptica da economicidade, da eficiência e do impacto ambiental⁴¹¹.

No entanto, embora influencie indiretamente os rumos das finanças públicas do Canadá, o trabalho realizado pelo Auditor-geral é basicamente retrospectivo, pois toma por referência os gastos públicos que já foram realizados. Ou seja, os relatórios e estudos produzidos pelo Auditor-geral não auxiliam os parlamentares a compreender a economicidade, a eficiência e o impacto ambiental de propostas governamentais que ainda estão por ser elaboradas, apresentadas e implementadas. Isto é, o Auditor-geral é uma peça importante no controle da execução do orçamento, mas o seu mandato não é capaz de fortalecer a presença parlamentar no momento prévio do processo

⁴¹⁰ Como salientado em outro momento, “escândalo do Pacífico” foi o nome atribuído a um conjunto de atos de corrupção relacionados ao desenvolvimento da ferrovia nacional canadense. Cf. CHAPLIN, Ann. *The Constitutional Legitimacy of Officers of Parliament*. *Op. cit.*, p. 76.

⁴¹¹ Na verdade, o raio de ação do Auditor-geral é bem mais amplo, abrangendo virtualmente todo e qualquer assunto referente ao (mau) emprego de dinheiro público. Cf. GOOD, David. *The Politics of Public Money*. *Op. cit.*, p. 119-143.

deliberativo e decisório, tradicionalmente dominado pelo Governo. Ou seja, os estudos do Auditor-geral surgem apenas quando todas as decisões, boas ou más, já foram tomadas pelo Governo sem a participação efetiva do Parlamento. O PBO surge com o declarado escopo de remediar esse desequilíbrio, munindo os parlamentares de dados confiáveis, relevantes e tempestivos acerca de propostas e cenários ainda em curso⁴¹².

5.3. As origens do PBO

Conforme narrado em outra passagem, a criação de uma autoridade orçamentária independente no âmbito do Parlamento constava da plataforma eleitoral dos Conservadores para o certame de 2006. No entanto, segundo Jeffrey, a ideia de se criar uma agência parlamentar de controle orçamentário remonta à Era Mulroney, quando o crescimento da dívida pública e os seguidos défices orçamentários passaram a preocupar a oposição e a comunidade econômica como um todo⁴¹³.

A partir de 1993, a situação fiscal do país melhorou sensivelmente sob a batuta de Paulo Martin, ministro das finanças nomeado pelo novo líder do Governo, o Liberal Jean Chrétien. Paradoxalmente, no entanto, a prudência econômica fomentada por Martin também passou a gerar críticas persistentes por parte da oposição e de parcela do público. Isso porque uma das estratégias prudenciais adotadas pela equipe econômica consistia na estimativa da receita em patamar muito inferior ao montante de arrecadação que se poderia razoavelmente esperar ao longo do exercício fiscal. Com isso, em matéria orçamentária, a Era Chrétien passou a ser identificada com o fenômeno do “superávit surpresa”. Ou seja, ao final do exercício, percebia-se que a efetiva receita arrecadada superava em muito aquela estimada ao início do exercício fiscal⁴¹⁴.

⁴¹² GOOD, David. *The Politics of Public Money. Op. cit.*, 2014, p. 121. No mesmo sentido é a lição de JEFFREY, Brooke. *The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report. Canadian Parliamentary Review Winter*, 2010, p. 43/44.

⁴¹³ JEFFREY, Brooke. *Ibidem*, p. 37.

⁴¹⁴ *Loc. cit.*

A real dimensão do “superávit surpresa” tornou-se evidente apenas em 2005, quando Tim O'Neill, ex-economista-chefe do Banco de Montreal, foi chamado a elaborar um relatório sobre a condução das finanças públicas pelo Governo. O'Neill informou, entre outros diversos problemas, que para cada um dos dez anos anteriores as previsões de equilíbrio orçamentário do governo haviam sido subestimadas em dez bilhões de dólares, em média⁴¹⁵. Ainda de acordo com o economista, as receitas foram subestimadas em sete dos oito exercícios anteriores⁴¹⁶. Do ponto de vista meramente financeiro, a prática não mereceu a censura imediata de O'Neill, até porque subestimar a projeção da receita é claramente preferível a administrar défices⁴¹⁷. No entanto, a prática liberal também possuía conotações políticas questionáveis. Ao subestimar a expectativa de receita em suas propostas orçamentárias, o Governo procurava contornar pressões pelo incremento dos gastos ou pela diminuição da carga tributária. Em outras palavras, as projeções irreais do Governo retiravam do Parlamento a prerrogativa de debater sobre a relevância ou a destinação dos excedentes pecuniários⁴¹⁸. Como se não bastasse, parte do superávit registrado nos anos anteriores havia sido transferida a províncias sem qualquer escrutínio do Parlamento e grandes programas governamentais, como o “Long-Gun Registry”, terminaram por custar muito mais do que o previsto inicialmente⁴¹⁹.

Mas a questão financeira não teria tanta relevância sem o chamado “sponsorship scandal”, costumeiramente apontado como a razão mais forte para a queda do governo minoritário de Paul Martin, sucessor de Chrétien⁴²⁰. No caso, descobriu-se que recursos de fundos federais foram desviados ao longo de um programa publicitário do governo Liberal. O escândalo recente, somado ao longo

⁴¹⁵ A informação consta de DARLING, Allan. 2006. Role of the Parliamentary Budget Officer, 2006. Disponível em <<http://www.sussexcircle.com/pdf/027-RoleoftheParliamentaryBudgetOfficer.pdf>> (acesso em 29/09/2014).

⁴¹⁶ LEVY, Gary. A Parliamentary Budget Officer for Canada. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 31, nº 2, summer 2008, p. 39.

⁴¹⁷ MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. 2012. Dissertação de Mestrado. University of Manitoba, p. 39.

⁴¹⁸ JEFFREY, Brooke. The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report. *Op. cit.*, p. 37.

⁴¹⁹ AZOULAY, Karine. Making the Case: Canada's PBO, the Courts and the Fourth Branch of Government. *Journal of parliamentary and political law*. vol. 8, n. 1, March 2014, p. 112.

⁴²⁰ Ver, por exemplo, CONLEY, Richard S. Legislative Activity in the Canadian House of Commons: Does Majority or Minority Government Matter. *Op. cit.*, p. 423.

histórico de distorções no comando da política orçamentária, fazia com que a plataforma de “accountability” fosse “natural” para o Partido Conservador naquele momento⁴²¹. Nesse contexto, os Conservadores passaram a advogar a criação de uma autoridade independente, capaz de oferecer ao Parlamento projeções alternativas e mais acuradas sobre o estado da economia e das finanças públicas, bem como sobre o custo de propostas governamentais. Oficialmente, dizia-se que o controle parlamentar da atividade financeira seria fortalecido⁴²².

O Partido Conservador saiu-se vitorioso nas eleições de 2006 e não demorou a apresentar seu pacote de “accountability” ao Parlamento. Já em abril de 2006, os parlamentares começaram a deliberar sobre o projeto do “Federal Accountability Act”, registrado como “Bill C-2”. Ao longo do processo legislativo, o projeto sofreu algumas emendas. Uma delas possibilitou ao PBO acesso “gratuito e tempestivo” a dados econômicos e financeiros necessários ao desempenho de suas funções, assim como já assegurado ao Auditor-geral. Outra emenda relevante, esta sugerida pelo ex-assessor da Câmara dos Comuns Robert Marleau, acrescentou ao mandato do PBO uma nova função, qual seja, a de auxiliar comitês parlamentares na revisão dos “Estimates”. Além disso, uma emenda exitosa aumentou o mandato do PBO de três para cinco anos. Outras propostas, contudo, seriam rechaçadas pela Câmara dos Comuns, a exemplo da tentativa do Senado de ganhar algum espaço no processo de nomeação do PBO⁴²³. Em dezembro de 2006, após o exame da matéria pelas duas casas legislativas, o “Federal Accountability Act” finalmente receberia o “royal assent”, passando a vigorar no mundo jurídico.

⁴²¹ O ponto é ressaltado por AZOULAY, Karine. Making the Case: Canada’s PBO, the Courts and the Fourth Branch of Government. *Journal of parliamentary and political law*. vol. 8, n. 1, March 2014, p. 111 e também por MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. *Op. cit.*, p. 51/52, que invoca ainda outras possíveis razões para a criação do PBO, como o clima internacional favorável ao aparecimento de *watchdogs* parlamentares.

⁴²² Os dados encontram-se em Conservative Party of Canada. Stand Up for Canada: Conservative Party Federal Election Platform. Conservative Party of Canada, June 2006, p. 11. Disponível em http://www.cbc.ca/canadavotes2006/leadersparties/pdf/conservative_platform20060113.pdf (acesso em 29/09/2014)

⁴²³ LEVY, Gary. A Parliamentary Budget Officer for Canada. *Op. cit.*, p. 40.

5.4. O PBO à luz do “Parliament of Canada Act”: investidura, competências, prerrogativas e limites

O PBO, abreviatura de “Parliamentary Budget Officer”, foi criado em dezembro de 2006 como parte do “Federal Accountability Act.” Tecnicamente, a seção 116 do “Federal Accountability Act” aplicou uma espécie de emenda aditiva⁴²⁴ ao “Parliament of Canada Act”, “uma peça legislativa arcaica, com pouca relevância para práticas modernas, procedimentos ou instituições”⁴²⁵. Desde logo, nota-se que o PBO não foi criado para ser um legítimo “Officer of Parliament”, como o Auditor-geral, mas sim um oficial da biblioteca do Parlamento⁴²⁶, a qual, por sua vez, encontra-se sob a gestão imediata do bibliotecário do Parlamento⁴²⁷, submetendo-se ainda à direção e ao controle dos Presidentes da Câmara dos Comuns e do Senado, auxiliados por um comitê misto indicado por ambas as Casas⁴²⁸. Vale ressaltar que o PBO, juntamente com os demais membros do estafe da biblioteca do Parlamento, é responsável pelo fiel desempenho de seus deveres oficiais, assim definidos pelo “Parliament of Canada Act”, pelos regulamentos expedidos pelos presidentes da Câmara dos Comuns e do Senado e cancelados pela comissão mista criada para auxiliá-los⁴²⁹. Do ponto de vista meramente legal, portanto, o PBO parece ter sido investido de um *status* funcional bastante modesto e completamente integrado à estrutura do Parlamento.

Quanto à investidura, o PBO é nomeado pelo governador-geral a partir de uma lista tríplice confidencial encaminhada pelo Líder do Governo na Câmara dos Comuns e elaborada por uma comissão formada e presidida pelo bibliotecário parlamentar⁴³⁰.

⁴²⁴ Segundo José Afonso da Silva, “emenda aditiva é a proposição que se acrescenta a outra... por ex.: a emenda que manda acrescentar um parágrafo em determinado artigo do projeto.” Cf. SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. *Op. cit.*, p. 191.

⁴²⁵ JEFFREY, Brooke. The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report. *Op. cit.*, p. 38.

⁴²⁶ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.1. Disponível em <<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-1.pdf>> (acesso em 28/09/2014)

⁴²⁷ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 74. (2).

⁴²⁸ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 74. (1).

⁴²⁹ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 78.

⁴³⁰ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.1, (3).

O estatuto não menciona o primeiro ministro, mas a omissão não deve causar surpresa, pois seu cargo é objeto de convenções não escritas. É de se esperar que o primeiro ministro exerça o papel preponderante na nomeação do PBO. Do ponto de vista formal, a nomeação do PBO dá-se sob o Grande Selo (“Great Seal”), a revelar, pelo menos simbolicamente, a importância do cargo⁴³¹. O mandato é de cinco anos, renováveis por mais cinco, mas a exoneração injustificada é possível (nomeia-se o PBO para exercer suas funções “during pleasure”)⁴³². Os custos com a remuneração e as despesas (“expenses”, em inglês; “indemnités”, na versão francesa) do PBO são estabelecidos pelo “Governor in Council”, ou seja, pelo “governador-geral agindo sob os conselhos do “Privy Council” [Gabinete Privado] da rainha”⁴³³. No entanto, assim como toda e qualquer outra cláusula estatutária que aluda ao “Governor in Council”, deve-se entender que o montante correspondente à remuneração e às despesas do PBO é determinado, em última instância, pelo primeiro ministro.

De acordo com a seção 79.2, letra a, do “Parliament of Canada Act”, a tarefa básica do PBO é “fornecer análise independente para o Senado e para a Câmara dos Comuns sobre o estado das finanças do país, sobre as Estimativas do governo para os gastos públicos e sobre as tendências da economia nacional”. Desse modo, o objeto do PBO ultrapassa os lindes do processo orçamentário.

De acordo com os demais itens da seção 79.2, o PBO age mediante requerimento de membros ou órgãos do Parlamento. Isto é, ao menos em tese, não cabe àquele agente manifestar-se sobre as finanças ou a economia do país sem que haja, previamente, a solicitação de algum dos atores citados no estatuto.

A amplitude do requerimento varia conforme as competências do solicitante no âmbito do Parlamento. Desse modo, em relação às finanças e à economia do país, compete ao PBO realizar pesquisas solicitadas pelo Comitê Permanente das Finanças

⁴³¹ O “Grande Selo” integra o rol de símbolo oficiais do Canadá, sendo usado para marcar as leis sancionadas pela rainha e para identificar atos de nomeação de autoridades importantes. Para maiores informações, cf. Canada. Consolidation. Formal Documents Regulations, C.R.C., c. 1331. Disponível em http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C.R.C.,_c._1331.pdf (acesso em 28/09/2014)

⁴³² Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.1 (2). Quando a exoneração de algum agente público deva ser acompanhada de justificativa, a legislação canadense costuma usar a expressão “during good behaviour”. Cf. AZOULAY, Karine. Making the Case: Canada’s PBO, the Courts and the Fourth Branch of Government. *Journal of parliamentary and political law*. vol. 8, n. 1, March 2014, p. 114.

⁴³³ MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law*. *Op. cit.*, p. 58.

Nacionais do Senado, pelo Comitê Permanente de Finanças da Câmara dos Comuns ou pelo Comitê Permanente de Contas Públicas da Câmara dos Comuns⁴³⁴. Quanto às estimativas de gastos (“Estimates”), o PBO age por provocação de Comitê do Parlamento (Senado, Câmara dos Comuns ou misto) que tenha por obrigação revisar a proposta apresentada pelo Governo⁴³⁵. A requerimento de qualquer parlamentar individual ou comitê da Câmara dos Comuns e do Senado, o PBO pode ainda estimar o custo financeiro de propostas apresentadas pelo Governo ou mesmo pela oposição⁴³⁶, desde que insertas no âmbito da competência parlamentar⁴³⁷.

A fim de exercer suas funções, o PBO tem a prerrogativa de obter acesso gratuito e tempestivo a quaisquer dados financeiros ou econômicos, na posse de “departamento”⁴³⁸, que sejam necessários ao exercício de seu mandato⁴³⁹. No entanto, essa prerrogativa está sujeita a algumas exceções. Em primeiro lugar, o “Parliament of Canada Act” proíbe o PBO de acessar dados cuja divulgação seja restringida pela seção 19 e pelo anexo II do “Access to Information Act”⁴⁴⁰, que protegem dados pessoais. Além disso, resguardam-se as “cabinet confidences”, ou seja, documentos do “Privy Council” ou do gabinete, que devam ser mantidos sob sigilo por razões de interesse público, conforme a seção 69 (1) do “Access to Information Act”. Entre tais documentos incluem-se, por exemplo, anotações de agendas, notas taquigráficas, memorandos internos, minutas de leis e gravações de diálogos entre ministros sobre assuntos governamentais. De todo modo, a proibição de acesso a esses dados não é absoluta. No caso das “cabinet confidences”, podem ser acessadas

⁴³⁴ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.2 (b) (I) (II) e (III).

⁴³⁵ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.2 (c).

⁴³⁶ MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. Op. cit., p. 51/52. Nada obstante, a hipótese é quase laboratorial. Embora o autor mencione a surpresa de um respeitado parlamentar a respeito da ausência de requerimentos destinados a inquirir propostas oposicionistas, deve-se recordar que o poder de agenda dos partidos aliados do governo é muito limitado.

⁴³⁷ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.2, (d).

⁴³⁸ O conceito de “departamento” é dado pelo Financial Administration Act, seção 2, (a), (a.1) e (d). O *Financial Administration Act* encontra-se disponível em < <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-11/page-1.html#h-2> > (acesso em 28/09/2014)

⁴³⁹ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.3 (1).

⁴⁴⁰ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.3 (2) (a).

informações que estejam contidas em outro documento e não veiculem dados pessoais⁴⁴¹.

De posse dos dados, o PBO e sua equipe sujeitam-se a um dever geral de confidencialidade em relação a terceiros, a menos que a publicidade seja essencial para a performance de seu mandato e que os dados financeiros ou econômicos não contenham informações descritas na subseção 13(1), na seção 14, em qualquer dos parágrafos 18(a) a (d), na seção 18.1, em qualquer dos parágrafos 20(1)(b) a (d) ou na seção 20.1 do “Access to Information Act”⁴⁴². Todos esses dispositivos dizem respeito a informações sensíveis ao Estado. A seção 13 do “Access to Information Act”, por exemplo, protege informações que tenham sido passadas ao governo federal do Canadá por organizações ou Estados estrangeiros e mesmo por governos provinciais. Já a seção 20.1 do mesmo diploma tutela informações ou recomendações sobre investimentos, que tenham sido obtidos de terceiros pelo Conselho de Investimentos da Previdência Pública.

Além da prerrogativa-fim relacionada à obtenção de dados, o PBO possui determinadas prerrogativas-meio, quais sejam: a capacidade contratual direta, inclusive para admitir funcionários especializados em caráter temporário, além da prerrogativa de comunicar-se diretamente com terceiros, em nome próprio⁴⁴³. Para realizar essas tarefas, o PBO ainda pode, sob suas próprias condições, contar com o auxílio de servidor da Biblioteca do Parlamento⁴⁴⁴. Por fim, a seção 79.5 (4) veicula uma regra de “interpretação autêntica”. Segundo o dispositivo, “para maior segurança”, entende-se que a direção e o controle da Biblioteca do Parlamento pelo bibliotecário parlamentar e, acima dele, pelos Presidentes do Senado e da Câmara dos Comuns, “aplicam-se em respeito aos poderes descritos nas subseções (1) e (3)”, cláusulas que veiculam as prerrogativas-meio explicitadas acima. Em outras palavras: o “Parliament of Canada Act” garante a superioridade do bibliotecário parlamentar e dos Presidentes

⁴⁴¹ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.3 (2) (b) e Access to Information Act, R.S.C. 1985, c. A-1, seção 3.

⁴⁴² Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.4.

⁴⁴³ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.5 (1) e (2).

⁴⁴⁴ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.5 (3).

do Senado e da Câmara dos Comuns em relação a questões administrativas do PBO, inclusive aquelas relativas ao seu orçamento.

Em suma, pode-se dizer que o “Parliament of Canada Act”, tal como emendado pelo “Federal Accountability Act” de 2006, não confere robusta autonomia ao PBO. Pelo contrário. Ao menos segundo a letra fria da lei, o PBO não é um órgão “independente”, mas sim um cargo integrado à estrutura da Biblioteca do Parlamento, sujeitando-se às regras expedidas pelo bibliotecário parlamentar e pelos Presidentes da Câmara dos Comuns e do Senado, auxiliados por uma comissão mista, conforme as seções 74, 75(2) e 78 do “Parliament of Canada Act”. Os Presidentes da Câmara dos Comuns e do Senado estabelecem o orçamento do PBO e, juntamente com o bibliotecário parlamentar, exercem a direção e o controle sobre o exercício das prerrogativas administrativas atribuídas ao ocupante do cargo, como a contratação de pessoal temporário, conforme o disposto na seção 79.5 (4). Este enunciado, no entanto, deixa algum espaço para interpretação favorável ao PBO, na medida em que, ao mencionar apenas as prerrogativas administrativas, não é claro a respeito da eventual ascendência do bibliotecário parlamentar e dos Presidentes da Câmara dos Comuns e do Senado em relação às prerrogativas-fim do PBO, tais como a obtenção e o uso de dados econômicos e financeiros, além da confecção e divulgação de estudos e relatórios. De todo modo, alguns argumentam que a independência do PBO seria, não prejudicada, mas incrementada com a vinculação direta à Biblioteca do Parlamento, já que este órgão é conhecido por sua habitual imparcialidade política⁴⁴⁵. Desde o processo legislativo, no entanto, ficou claro que o bibliotecário parlamentar considerava-se a si mesmo como o “principal” imediato do PBO⁴⁴⁶.

O primeiro ministro, por sua vez, tem poderes significativos em relação ao PBO, tais como a palavra final na nomeação do agente, a fixação de sua remuneração, além de sua dispensa injustificada a qualquer tempo, independentemente do mandato previsto em lei, conforme a seção 79.1, subseções (2) e (4). Devo notar ainda que o

⁴⁴⁵ LEVY, Gary. A Parliamentary Budget Officer for Canada. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 31, nº 2, summer 2008 2008, p. 42.

⁴⁴⁶ JEFFREY, Brooke. The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report. *Op. cit.*, p. 38/41.

Governo não deixa de ser preservado pelo generoso rol de “cabinet confidences” e de matérias submetidas a sigilo em face de terceiros.

Ainda quanto ao estatuto do PBO, vale ressaltar a observação de Brooke Jeffrey no sentido de que o renovado “Parliament of Canada Act” gerou um problema de agência, já que investiu três instâncias políticas diversas – primeiro ministro, bibliotecário parlamentar e Presidentes do Parlamento – de poderes substanciais sobre o PBO, obscurecendo a cadeia de delegação e “accountability” referente à nova posição⁴⁴⁷.

No entanto, seria ingênuo pensar que as competências descritas no “Parliament of Canada Act” encerram, de fato, todos os limites e possibilidades do PBO. Como será visto a seguir, é impossível compreender a real dimensão das competências exercidas pelo PBO sem o exame da dinâmica política em que passou a atuar.

5.5. Crônica de uma tragédia anunciada: a Era Kevin Page (2008 a 2013)

5.5.1. Conflitos entre PBO, Governo e Assembleia

O cargo de PBO demorou a ser preenchido. A novela da nomeação começou ainda em dezembro de 2006, quando o bibliotecário parlamentar enviou o descritivo do cargo ao “Privy Council Office” (PCO) em busca de aprovação e classificação funcional. Paralelamente, o bibliotecário parlamentar deu início a um grupo de discussões multipartidário e recrutou Allan Darling, um servidor aposentado, para auxiliá-los na definição das habilidades e da experiência que os candidatos deveriam possuir⁴⁴⁸.

⁴⁴⁷ JEFFREY, Brooke. The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report. *Op. cit.*, p. 38.

⁴⁴⁸ LEVY, Gary. A Parliamentary Budget Officer for Canada. *Op. cit.*, p. 41.

Após alguns meses, o PCO informou ao bibliotecário parlamentar que o recém-criado PBO seria classificado com o código GCQ5, equivalente ao nível de diretor-geral, um patamar abaixo da classificação referente ao cargo de bibliotecário parlamentar. A classificação apresentada pelo PCO atrasaria ainda mais o desfecho do processo seletivo: muitos candidatos desinteressaram-se, pois o nível proposto para o PBO tornaria mais difícil o seu diálogo com setores mais graduados da burocracia⁴⁴⁹.

Dada a morosidade do processo seletivo, o Comitê de Finanças Públicas do Senado convocou o bibliotecário parlamentar em fevereiro de 2008, a fim de prestar esclarecimentos. Várias queixas e questionamentos lhe foram direcionados. A senadora Liberal Pierrette Ringuette considerou a classificação proposta pelo PCO um verdadeiro insulto. Marc O'Sullivan, representante do gabinete para assuntos de pessoal, explicou que a classificação escolhida refletia a superioridade hierárquica do bibliotecário parlamentar em relação ao PBO. Já Thomas Mulcair, membro da Câmara dos Comuns e futuro líder do NDP, sugeriu que o Governo estaria usando a questão atinente à classificação do cargo justamente para protelar a implementação do PBO⁴⁵⁰. Já no mês seguinte, porém anunciou-se o primeiro ocupante do cargo. Kevin Page, servidor público de carreira, com passagens pelo Departamento de Finanças, pela Secretaria do Tesouro e pelo "Privy Council", foi o escolhido.

No momento de sua nomeação, Kevin Page contava com um currículo que, na visão de alguns, parecia feito sob medida para as pretensões do primeiro ministro. Afinal, embora fosse um servidor de carreira, Page colaborara com Stephen Harper em seu primeiro gabinete. Inicialmente, o líder governista na Câmara dos Comuns, Peter Van Loan, e o senador Donald Oliver, ambos do Partido Conservador, declararam que o PBO seria um agente independente. Embora baseado na Biblioteca do Parlamento, o PBO, segundo aqueles políticos, reportar-se-ia aos presidentes da Câmara e do Senado⁴⁵¹. Kevin Page não se mostrou satisfeito apenas com as declarações dos emissários governistas. Em busca de afirmação institucional, Page promoveu em agosto de 2008 uma detalhada consulta aos parlamentares, que seriam as partes

⁴⁴⁹ *Idem, ibidem*, p. 41/42.

⁴⁵⁰ LEVY, Gary. A Parliamentary Budget Officer for Canada. *Op. cit.*, p. 42.

⁴⁵¹ JEFFREY, Brooke. *The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report. Op. cit.*, p. 38.

interessadas diretamente em suas operações. A resposta quase unânime dos parlamentares ratificava a concepção de que o PBO seria um burocrata independente, que deveria exercer suas atividades da maneira mais aberta e transparente possível⁴⁵². Desde então, Page passou a levar sua independência muito a sério.

Ainda em 2008, o PBO revelou-se um grande (e inesperado) problema ao Executivo e o alcance de suas competências legais passaria a ser objeto de recorrentes polêmicas no cenário político do Canadá. Kevin Page adotaria conduta assertiva e independente, despertando a ira do primeiro ministro. Não poucas vezes, o PBO contestou projeções e estudos realizados pelo Governo, o que aumentaria, não só a hostilidade da oposição contra o gabinete, como também sua própria popularidade e, conseqüentemente, seu real poder de barganha política.

Tudo começou ainda no primeiro de funcionamento do PBO, durante a campanha para as eleições federais de outubro de 2008, quando Page foi pressionado a publicar seu estudo acerca do custo da participação do Canadá na guerra do Afeganistão, uma das pedras de toque da gestão de Harper⁴⁵³. Page encontrava-se em um dilema: se lançasse a análise naquele delicado momento, a continuidade de seu mandato poderia ser comprometida; se, contudo, omitisse a informação, seria acusado de sabotar a finalidade mesma de seu próprio cargo, qual seja, a ampliação da transparência no âmbito das finanças públicas⁴⁵⁴. A pressão da mídia e dos partidos da oposição era tal que, após a concordância de todos os partidos representados na Câmara dos Comuns, não sobrou alternativa a Page senão publicar seu relatório, cujo teor era crítico ao Governo⁴⁵⁵. Na Câmara dos Comuns, Stephen Harper foi questionado sobre a conduta do PBO. Preocupado com os rumos da campanha eleitoral, Harper declarou apenas que havia criado uma “autoridade independente” e que a responsabilidade por sua gestão caberia ao Parlamento⁴⁵⁶. Já o bibliotecário

⁴⁵² *Idem, ibidem*, p. 39.

⁴⁵³ MARTIN, Lawrence. Harperland: the politics of control. *Op. cit.*, p. 50-53.

⁴⁵⁴ MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. *Op. cit.*, p. 62.

⁴⁵⁵ *Loc. cit.*

⁴⁵⁶ JEFFREY, Brooke. *The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report*. *Op. cit.*, p. 38.

parlamentar criticou asperamente os métodos de Page, que teria rompido o dever de confidencialidade ao qual estaria sujeito⁴⁵⁷.

Pouco tempo depois, Page confrontou os métodos de contabilidade empregados na Administração Pública e iniciou uma investigação sobre os projetos de tecnologia da informação conduzidos pelo Governo⁴⁵⁸. A essa altura, Page já desagradava muita gente nos círculos do Poder, inclusive colegas burocratas insatisfeitos com a ideia de ter seus métodos questionados⁴⁵⁹. O resultado não poderia ser outro: desde então, órgãos e entidades burocráticas passaram a sistematicamente negar dados e informações solicitados pelo PBO para a confecção de seus estudos. Geralmente, as recusas eram justificadas com base em um entendimento amplo acerca da ideia de “cabinet confidences”, expressão que diz respeito a documentos cujo teor deva ser mantido em sigilo em prol do interesse público⁴⁶⁰. Mas, em outros momentos, a burocracia chegou a usar de expediente menos sofisticado para dificultar o trabalho de Page. Certa vez, quando o PBO quis obter do gabinete dados sobre as despesas de um projeto de infraestrutura que havia custado cerca de \$ 1.6 bilhão, os burocratas governistas, a princípio, recusaram a solicitação. Depois, com a insistência de Page, simplesmente lhe encaminharam três caixas com 4.476 páginas não organizadas de documentos. Eles sabiam que ninguém conseguiria examinar aquelas montanhas de papel em tempo razoável⁴⁶¹.

Mesmo com essas limitações, Page continuou a conduzir seu trabalho de maneira bastante heterodoxa para os padrões do serviço público canadense. Explico. A Biblioteca do Parlamento, órgão no qual o PBO estava instalado, trabalha com base na relação “solicitante-cliente”. Ou seja, a Biblioteca produz estudos que são apropriados pelo solicitante e manejados conforme seu exclusivo interesse. É o

⁴⁵⁷ *Idem, ibidem*, p. 39

⁴⁵⁸ MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. *Op. cit.*, p. 63.

⁴⁵⁹ MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. *Op. cit.*, p. 66.

⁴⁶⁰ O rol dessas matérias consta da seção 69 do *Access to Information Act*, estatuto que garante acesso às informações oficiais do Estado canadense e estabelece algumas exceções, a exemplo da ora tratada. Quanto à extensão do conceito de “cabinet confidences”, recomendo a leitura de um estudo realizado pelo *Office of the Information Commissioner*, instância responsável por zelar pelo cumprimento daquele diploma. Os comentários encontram-se disponíveis em <http://www.oic-ci.gc.ca/eng/inv_inv-gui-ati_gui-inv-ati.aspx> (acesso em 1º/10/2014)

⁴⁶¹ O caso é relatado por MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. *Op. cit.*, 2011, p. 222.

solicitante, em síntese, o único responsável por decidir pelo sigilo ou não do relatório confeccionado pela Biblioteca. No entanto, em vez de reportar-se apenas ao bibliotecário parlamentar ou aos parlamentares e comissões que solicitavam seus relatórios, Page adotou a estratégia de publicar seus estudos diretamente à imprensa, o que reforçaria sua popularidade com o grande público, mas também exasperaria as críticas internas⁴⁶². Quando questionado, Page costumava dizer que realizava seu trabalho em prol de todos os canadenses e que sua função havia sido criada para ampliar a transparência das finanças públicas, não para reduzi-la⁴⁶³. Além disso, Page mostrava-se contrariado com a ideia de que o solicitante pudesse unilateralmente ignorar dados importantes por razões meramente partidárias e argumentava, por fim, que a qualidade de seus trabalhos dependia de revisão por pares (“peer-review”), algo incompatível com a estrita relação “solicitante-cliente” adotada pelo bibliotecário parlamentar em seus afazeres⁴⁶⁴.

Insatisfeito com o proceder de Page, o Liberal Peter Milliken, presidente da Câmara dos Comuns, e o Conservador Noel Kinsella, presidente do Senado, escreveram em novembro 2008 uma carta ao Parlamento e ao bibliotecário parlamentar, salientando, entre outros pontos, que o PBO desbordara de sua competência ao apresentar-se diretamente à mídia. Para os presidentes da Câmara dos Comuns e do Senado, haveria uma hierarquia clara no Parlamento, a indicar que Page deveria reportar-se ao seu superior imediato, o bibliotecário parlamentar, o qual, por sua vez, estaria sujeito à autoridade deles próprios. Segundo os presidentes, o trabalho de Page

⁴⁶² MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. *Op. cit.*, p. 70-74.

⁴⁶³ Nem sempre o discurso de Kevin Page confrontou abertamente a relevância normativa do Parlamento em matéria de controle financeiro. Na verdade, em depoimento a respeito do papel do Parlamento na revisão dos “Estimates”, prestado em fevereiro de 2012 ao Comitê Permanente de Operações Governamentais, da Câmara dos Comuns, Page reconheceu a primazia parlamentar nos seguintes termos: “One of the key principles underlying responsible parliamentary government is that the House of Commons holds the “power of the purse”. The House must be able to satisfy itself, as the confidence chamber, that all spending and taxation is consistent with legislation, Parliament’s intentions, and the principles of parliamentary control. When this is accomplished, Parliament is serving Canadians.” Cf. PAGE, Kevin. *Re-examining the Estimates and Supply Process*. *Op. cit.*, p. 28.

⁴⁶⁴ MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. *Op. cit.*, p. 82-84. No mesmo sentido, cf. JEFFREY, Brooke. *The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report*. *Op. cit.*, p. 39.

seria auxiliar os parlamentares, e não colocar-se a si mesmo no centro do debate político. Tal seria a vontade do Parlamento (“will of Parliament”)⁴⁶⁵.

Mostrando-se nada resignado, o próprio Kevin Page publicou o teor da carta e uma nova onda de controvérsias teve início. Em meio reações desencontradas no cenário político, o bibliotecário parlamentar e Kevin Page buscaram socorro em pareceres jurídicos. O bibliotecário contratou a banca “Gowling, Lafleur, Henderson”, que elaborou uma opinião jurídica no sentido de que o consulente teria a responsabilidade de zelar pelo controle e pela gestão da biblioteca, adotando políticas, regras e ordens vinculativas para o PBO. Kevin Page, por sua vez, contratou o escritório “McCarthy Tétrault”, cujo parecer rechaçou a interpretação tendente a posicionar o PBO abaixo do bibliotecário parlamentar. Segundo a banca procurada por Page, o controle do bibliotecário sobre as atividades administrativas do PBO não seria extensível ao objeto de seu mandato, razão pela qual o bibliotecário não poderia intervir nos métodos de pesquisa, no filtro de requerimentos e na estratégia de publicação adotados por Page. Para “McCarthy Tétrault”, portanto, o PBO não seria um mero auxiliar do bibliotecário. Entendimento diverso não encontraria suporte normativo no “Parliament of Canada Act”. Afinal, do estafe da biblioteca, apenas o PBO e o próprio Bibliotecário são nomeados por “orders in council” firmadas pelo Governo-geral, uma prova de prestígio equivalente na hierarquia burocrática do Canadá. Devo notar ainda que o próprio escritório contratado pelo bibliotecário concluíra que o “Parliament of Canada Act” não dispunha de elementos suficientes para harmonizar as competências das autoridades adversárias⁴⁶⁶.

Em seguida a essa querela jurídica, o bibliotecário parlamentar decidiu exercer, enfim, seu papel de controle sobre a gestão administrativa do PBO. No começo de 2009, o bibliotecário informou a Page sofreria um revés orçamentário. Inicialmente, o orçamento do PBO para o seu primeiro ano compreendia um total de \$ 1.8 milhão de dólares. Havia ainda a promessa de que, no ano fiscal de 2009/2010, o orçamento do PBO alcançaria a marca de \$ 2.8 milhões. Contudo, em resposta a tantas polêmicas, o

⁴⁶⁵ MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. *Op. cit.*, p. 68/69.

⁴⁶⁶ Sobre a disputa jurídica, cf. JEFFREY, Brooke. *The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report*. *Op. cit.*, p. 40.

bibliotecário decidiu elevar o orçamento do PBO em somente um milhão para o exercício seguinte⁴⁶⁷.

Imediatamente, Kevin Page redigiu uma carta aos três líderes da oposição no Parlamento solicitando apoio. O pedido não teve a mesma acolhida em todos os partidos. Os Liberais, responsáveis pela Oposição Oficial, mostraram-se vacilantes⁴⁶⁸, ao passo que NDB e Blóc Québécois apoiaram o pleito de Page com grande vigor⁴⁶⁹. Na mesma linha, Azoulay comenta que o NDP apresentou diversos projetos de lei na tentativa de elevar as prerrogativas do PBO ao patamar daquelas ostentadas pelos “Officers of Parliament”, muito embora nenhuma dessas propostas tenha superado as fases iniciais do processo legislativo⁴⁷⁰.

O conflito entre o bibliotecário parlamentar e o PBO geraria novos desdobramentos. Logo após a controvérsia, os dois presidentes parlamentares, por requerimento do bibliotecário parlamentar, solicitaram ao Comitê Misto Permanente referente aos assuntos da Biblioteca do Parlamento a elaboração de um relatório acerca das atividades do PBO. Após a aprovação unânime de todos partidos nele representados⁴⁷¹, o Comitê emitiu dez diretrizes que, na prática, limitavam bastante a independência do PBO. Entre as recomendações dirigidas ao PBO constavam a obrigatoriedade de reportar-se ao bibliotecário parlamentar e o dever de manter a confidencialidade da relação “solicitante-cliente”. O Comitê ressaltou ainda que o incremento orçamentário do PBO para 2009/2010 ficaria condicionado à observância das recomendações anunciadas e que, por ordem dos presidentes da Câmara dos

⁴⁶⁷ *Idem, ibidem*, p. 41.

⁴⁶⁸ Para Jeffrey, os Liberais não apoiaram o PBO de imediato por temerem suas investidas no momento em que retomassem o poder dos Conservadores (*Idem, ibidem*, p. 43). Segundo McKenzie, a postura Liberal mudaria apenas com a reeleição de Harper em 2011, quando o partido passou a ocupar somente o terceiro posto entre as agremiações representadas no Parlamento. Cf. MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. *Op. cit.*, p. 68.

⁴⁶⁹ *Idem, ibidem*, p. 43.

⁴⁷⁰ AZOULAY, Karine. Making the Case: Canada’s PBO, the Courts and the Fourth Branch of Government. *Journal of parliamentary and political law*. vol. 8, n. 1, March 2014, p. 118.

⁴⁷¹ Segundo relato de McKenzie, os Novos Democratas e o Bloc Québécois apenas assentiram com as recomendações apresentadas pelo Comitê Permanente da Biblioteca do Parlamento porque entendiam que a questão orçamentária era premente. Para o autor, a independência do PBO nunca teria sido esquecida. Cf. MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. *Op. cit.*, p. 81.

Comuns e do Senado, passaria a examinar a adequação das futuras propostas orçamentárias da Biblioteca do Parlamento e do PBO⁴⁷².

Em resposta, o PBO preparou um detalhado plano de ação de 23 páginas, em que rebatia cada uma das recomendações do Comitê, enfatizando especialmente a inadequação da estrutura providenciada pela biblioteca do Parlamento, exemplificada pela falta de um sistema eletrônico de consultas e pela carência de material humano preparado para as análises tipicamente realizadas pelo PBO. Page ressaltou, ademais, que não poderia auxiliar o Parlamento na tarefa de revisão dos “Estimates” e que o seu foco seria a análise mais ampla do orçamento governamental e de propostas legislativas vultosas⁴⁷³.

Paralelamente, a essa altura, Page já iniciara uma campanha em favor do orçamento inicialmente prometido. A excelência dos trabalhos do PBO e a estratégia eficiente de comunicação adotada por Page lhe haviam garantido robusto apoio da opinião pública e de atores relevantes no contexto político. Sob a pressão da mídia e da comunidade econômica, amplamente favorável ao fortalecimento do PBO⁴⁷⁴, o bibliotecário parlamentar direcionou recursos adicionais ao escritório de Page e, no ano fiscal seguinte, sua proposta orçamentária já contemplaria a dotação de \$ 2.8 milhões ao PBO, não obstante o descumprimento das recomendações mencionadas. O Governo acatou a proposta e Page, afinal, obteve o orçamento pretendido no ano fiscal de 2010/2011, quase um ano após o início de sua batalha⁴⁷⁵.

A partir de 2011, com a conquista do *status* majoritário por Stephen Harper, o orçamento do PBO jamais seria aumentado novamente⁴⁷⁶. Em abril de 2012, segundo

⁴⁷² As recomendações do Comitê encontram-se disponíveis no seguinte endereço: <<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3996583&Language=E&Mode=2&Parl=40&Ses=2>> (acesso em 02/10/2014)

⁴⁷³ Cf. JEFFREY, Brooke. *The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report*. *Op. cit.*, p. 42.

⁴⁷⁴ Em julho de 2009, 129 economistas, inclusive 15 ex-presidentes da Associação Canadense de Economia e 7 membros do programa “Canada Research Chairs”, publicaram uma carta aberta solicitando o apoio do Parlamento às pretensões de Kevin Page. Cf. JEFFREY, Brooke. *The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report*. *Op. cit.*, p. 44.

⁴⁷⁵ MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. *Op. cit.*, p. 85-87.

⁴⁷⁶ Segundo o *website* do PBO, o orçamento da agência continua a ser de \$ 2.8 milhões para o exercício de 2013/2014. Cf. a informação em <<http://www.pbo-dpb.gc.ca/en/PBO+at+a+Glance>> (acesso em 23/02/2015)

Karine Azoulay, 82 (oitenta e dois) requerimentos haviam sido encaminhados pelo PBO a diretores departamentais. Em 29 de maio, apenas 20% desses requerimentos seriam respondidos. Em 30 de maio, o chefe do “Privy Council Office”, Wayne Wouters, tornou oficial o que já estava subentendido, negando em bloco todos os requerimentos ainda não respondidos⁴⁷⁷. Era chegada a hora de provocar o Poder Judiciário.

5.5.2. A reforma do PBO sob o prisma do Poder Judiciário: o caso Page v. Mulcair

Estudiosos da área jurídica, em geral, imaginam que o Poder Judiciário seja capaz de cristalizar o significado das leis ou da Constituição por meio de sentenças e acórdãos blindados pela eficácia da coisa julgada material, de maneira completamente infensa ao processo político. Nessa linha, fez sucesso a concepção, muitas vezes encampada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, de que a Suprema Corte dita a última palavra em matéria constitucional⁴⁷⁸. A realidade, contudo, oferece um retrato bastante diferente daquele pintado por alguns defensores da supremacia judicial⁴⁷⁹.

O próprio Alexander Bickel, autor da sugestiva expressão “dificuldade contramajoritária”, não enxergava a Suprema Corte como um órgão capaz de definir por si só o significado da Constituição mediante decisões cravejadas de argumentos principiológicos. Ao invés, Bickel referia-se ao Tribunal Supremo como um “animal político”, cujas virtudes passivas, traduzidas em sua capacidade de decidir não decidir,

⁴⁷⁷ AZOULAY, Karine. *Making the Case: Canada's PBO, the Courts and the Fourth Branch of Government*. *Op. cit.*, p. 120

⁴⁷⁸ O Ministro Celso de Mello, por exemplo, defende que o STF possui “a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tem de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental.” (v. MS 26.603, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 19-12-2008)

⁴⁷⁹ As considerações a seguir encontram-se no introito do seguinte artigo de minha autoria: RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. Sobre Juízes e Políticos: repensando a dificuldade contramajoritária à luz do modelo de Georg Vanberg. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, v. 39, janeiro/junho 2014, p. 139-150.

determinariam seu êxito na incontornável relação com os demais Poderes do Estado, de cuja vontade a instância judicial dependeria para a efetivação de suas decisões⁴⁸⁰.

Posteriormente, estudos empíricos sistemáticos confirmaram o que já intuía o constitucionalista de Yale: longe de emanar das regras de competência postas no texto constitucional, o grau de legitimidade da Suprema Corte e sua capacidade de dizer o direito revelam-se contingentes, porquanto dependentes de coesão interna⁴⁸¹ e, em especial, do êxito nos diálogos diuturnamente travados com os outros Poderes e com a opinião pública⁴⁸². Nessa linha, o ofício da jurisdição constitucional (e de boa parte da jurisdição ordinária, eu diria) liga-se à hermenêutica apenas de forma secundária e retórica, orientando-se, acima de tudo, por fatores como clima político, senso de oportunidade, barganha de interesses e acomodações de toda sorte⁴⁸³ – um jogo ora traduzido pela expressão “política constitucional”⁴⁸⁴, ora caracterizado como “separação de poderes deliberativa”⁴⁸⁵. É sob esse prisma que se deve compreender o caso *Page v. Mulcair*, julgado em 2013 pela Corte Federal do Canadá, a instância responsável pela interpretação das leis federais⁴⁸⁶. Um verdadeiro exemplar de “direito

480 Uma boa e concisa descrição do pensamento de Bickel pode ser encontrada em MENDES, Conrado Hübner. *Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative Separation of Powers 2* (November 1, 2009). *Legisprudence*, Vol. 3, No. 2, pp. 191-246, 2009. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1911835> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1911835>. A bem da verdade, a questão mais abrangente do caráter político da jurisdição constitucional, no qual se insere o problema da implementação das decisões judiciais, remonta aos Federalistas. Vale recordar a lição de Hamilton, para quem os limites impostos à efetivação das decisões judiciais, antes de constituir um problema, representaria um importante mecanismo de contenção do Poder Judiciário, essencial no sistema americano de *checks and balances*. A respeito disso, cf. VANBERG, Georg. *Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review*. *American Journal of Political Science*, vol. 45, nº 2, April 2001, p. 347.

481 Vale lembrar, na esteira das lições de Whittington, que “judges are part of a collegial court that, in their everyday decisions, negotiate and bargain their opinions”. As palavras são de Conrado Hübner Mendes. Cf. MENDES, Conrado Hübner. *Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative Separation of Powers 2*. *Op. cit.*, p. 16.

482 A importância da opinião pública é especialmente enfatizada por Cf. FRIEDMAN, Barry. *Dialogue and judicial review*. *Michigan Law Review*, v. 91, n. 4, 1993, p. 577-682.

483 Sobre as diversas abordagens políticas da jurisdição constitucional, cf. BATEUP, Christine. *The Dialogic Promise-Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*. *Brook. L. Rev.* 71 (2005), *passim*. MENDES, Conrado Hübner. *Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative Separation of Powers 2*. *Op. cit.*, *passim*.

484 SWEET, Alec Stone. *Rules, Dispute Resolution, and Strategic Behavior*. *Journal of Theoretical Politics* vol. 10, n. 3, 1998, P. 327-338.

485 MENDES, Conrado Hübner. *Neither Dialogue Nor Last Word—Deliberative Separation of Powers 3*. *Legisprudence* (Oxford. Print), v. 5, 2011.

486 HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada*. *Op. cit.*, p. 7-26/7-28.

político”⁴⁸⁷. Ou, guardadas as devidas proporções, um “*Marbury v. Madison*” do século XXI.

Em novembro de 2012, quando decidiu acessar o Poder Judiciário canadense, Kevin Page preferiu não impetrar um “*mandamus*” ou qualquer outro remédio que lhe pudesse viabilizar o acesso forçado aos documentos necessários para o desempenho de seu mandato. Talvez Page temesse as consequências políticas de uma estratégia tão conflituosa. Uma decisão mandamental procedente poderia lhe franquear acesso a um punhado de documentos, mas também certamente colocaria em risco a continuidade do PBO⁴⁸⁸.

Em vez disso, Page preferiu submeter uma “*reference question*” à Corte Federal, ou seja, uma espécie de consulta sobre a extensão do seu mandato⁴⁸⁹. Page formulou uma consulta prévia, baseada em um pedido feito por Thomas Mulcair, parlamentar do NDP e líder da Oposição Oficial instalada a partir das eleições de 2011. No caso, Mulcair havia solicitado a Page, na condição de PBO, algumas informações sobre a proposta orçamentária para o exercício de 2012/2013. Mulcair desejava saber se as reservas (“*savings*”) estimadas na proposta seriam alcançáveis ou factíveis. E, no caso de não o serem, Mulcair indagava ao PBO se haveria alguma consequência fiscal e qual seria sua gravidade. A partir dessas solicitações, Page indagou à Corte Federal se poderia, com base na seção 79.3 do “*Parliament of Canada Act*”, obter dos departamentos administrativos do Governo seus planos de poupança baseados em redução de pessoal. Para Page, por evidente, a Corte Federal deveria responder afirmativamente às questões por ele formuladas⁴⁹⁰.

Contra a demanda de Page, o procurador-geral do Canadá e os presidentes da Câmara dos Comuns e do Senado alegaram, primeiramente, que a Corte não poderia se pronunciar sobre o assunto, uma vez que o Parlamento teria reservado para si a

⁴⁸⁷ AZOULAY, Karine. *Making the Case: Canada’s PBO, the Courts and the Fourth Branch of Government*. *Op. cit.*, p. 118.

⁴⁸⁸ No mesmo sentido, cf. AZOULAY, Karine. *Making the Case: Canada’s PBO, the Courts and the Fourth Branch of Government*. *Op. cit.*, p. 120.

⁴⁸⁹ Segundo KRITZER, Herbert M. (Ed.). *Legal systems of the world: A political, social, and cultural encyclopedia*. Santa Barbara/CA: ABC-CLIO, 2002, p. 255: “reference questions are an exception to the general rule in common law that there be an actual dispute for courts to resolve. Instead, references ask courts for advice or guidance on often fundamentally political questions.”

⁴⁹⁰ 2013 FC 402, p. 2/3.

prerrogativa de responder aos reclamos do PBO, quer por força de privilégio parlamentar (“parliamentary privilege”), quer em virtude da linguagem empregada pelo “Parliament of Canada Act”. Em caráter alternativo, para o caso de a Corte estabelecer sua própria competência para examinar a matéria, os respondentes argumentaram que a demanda não poderia ser conhecida, dada a inexistência de lide a ser dirimida. Como “partes neutras”, os respondentes optaram por não avançar argumentos de mérito acerca da extensão do mandato atribuído ao PBO⁴⁹¹.

O que se seguiu foi uma decisão relativamente heterodoxa do ponto de vista jurídico. Embora claramente constrangida⁴⁹², a Corte Federal não conheceu da demanda apresentada por Page, aceitando o argumento governista de que não havia lide a ser resolvida, muito embora se tratasse de uma “reference”. Isso porque, para o relator, o juiz Sean Harrington, “a Corte revolve controvérsias legais com base no sistema adversarial”. No caso, todavia, Page submetera apenas uma consulta “hipotética”, sem base em efetivas recusas por parte de agentes governamentais. Além disso, os próprios respondentes da demanda não ingressaram na questão de mérito, deixando de caracterizar a controvérsia que, no entendimento do juiz Harrington, seria fundamental para o julgamento da causa⁴⁹³. Em suma: do ponto de vista estritamente processual, pode-se dizer que, se não “venceu” a causa, a maioria governista pelo menos evitou uma decisão de mérito contrária a seus interesses. Contudo, isso não impediu a Corte de expor sua opinião sobre os problemas enfrentados pelo PBO.

O próprio relator declarou que entendia as razões pessoais de Page para não ajuizar uma ação mais contundente. Com efeito, talvez Page houvesse deixado de lado suas próprias convicções para soar “imparcial” e evitar a impressão de que buscava medidas coercitivas contra o Governo⁴⁹⁴. De todo modo, para o juiz Harrington, Page teria adotado uma estratégia equivocada. Em sua opinião, o burocrata deveria ter solicitado os dados relevantes para a realização da tarefa pretendida por Thomas Mulcair. Só em caso de efetiva recusa é que o PBO teria como apresentar remédios

⁴⁹¹ *Loc. cit.*

⁴⁹² “I dislike dismissing applications on procedural grounds, but there are times when it is necessary to do so. This is one of those cases, as there is no live controversy”, afirmou o relator da causa, o juiz Sean Harrington. Cf. 2013 FC 402, p. 21.

⁴⁹³ 2013 FC 402, p. 22.

⁴⁹⁴ 2013 FC 402, p. 20.

políticos aos seus “principais”, isto é, o bibliotecário parlamentar, os presidentes da Câmara e do Senado ou o Parlamento como um todo. Por fim, até mesmo a Corte Federal poderia ser provocada, por exemplo, via “mandamus”. Em todo caso, o juiz Harrington ressaltou que o tribunal reservaria para si a discricionariedade na admissão da hipotética demanda, tendo em vista o exaurimento, ou não, dos remédios alternativos adequados⁴⁹⁵. Em suma, a Corte Federal claramente assegurou ao Parlamento uma posição de primazia na relação com o PBO, de modo que eventuais conflitos deveriam ser resolvidos, primeiramente, no próprio âmbito parlamentar, independentemente da disponibilidade de remédios judiciais.

A decisão, contudo, não se limitou ao mero juízo de inadmissibilidade da específica demanda proposta por Page. Antes disso, ao firmar a competência (ainda que residual) da Corte Federal para examinar remédios eventualmente apresentados pelo PBO, o juiz Harrington teceu uma série de considerações sobre o papel do Parlamento no sistema de controle canadense, a extensão de seus privilégios e imunidades, além de sua relação com o PBO, à luz do “Parliament of Canada Act”.

Primeiramente, Harrington rechaçou o argumento de que a doutrina do “privilégio parlamentar” impediria o acesso do PBO à Corte. No contexto canadense, “privilégio parlamentar é a soma de privilégios, imunidades e poderes sem os quais as Casas e seus membros não possam desempenhar suas funções”⁴⁹⁶. Categorias de privilégio parlamentar incluem, por exemplo, a liberdade de expressão, o controle sobre debates e procedimentos do Parlamento e o poder de excluir estranhos da Casa⁴⁹⁷. A noção de “privilégio parlamentar”, no entanto, é polêmica, já que não há uma lista exaustiva de garantias que recaiam sob o seu manto. Desse modo, segundo Harrington, revela-se essencial que o Parlamento afirme a existência de um privilégio parlamentar em termos incontroversos. No caso do PBO, no entanto, o Parlamento fizera justamente o contrário. Na visão do relator, ao atribuir a qualquer comitê ou “backbencher” a possibilidade de recorrer ao PBO, a seção 79.2 do “Parliament of Canada Act” concretizou o propósito do estatuto de *“proteger qualquer membro de qualquer das*

⁴⁹⁵ 2013 FC 402, p. 23.

⁴⁹⁶ 2013 FC 402, p. 9.

⁴⁹⁷ 2013 FC 402, p. 10.

Casas do Parlamento da vontade da maioria". Feita essa escolha, disse o relator, "o Parlamento não tem o direito de ignorar sua própria legislação" ⁴⁹⁸. É dizer: em sua redação vigente, de acordo com a visão da Corte Federal, o "Parliament of Canada Act" não chancela a tese de que a maioria do Parlamentar teria reservado para si o privilégio de dispor, em caráter de exclusividade, sobre a extensão do mandato atribuído ao PBO. Isso não impede, claro, que a maioria redefina sua opção por meio de nova lei. Mas, nesse caso, terá de assumir o ônus político daí decorrente. As palavras do relator são expressivas⁴⁹⁹:

If the majority wants to abolish the position of the Parliamentary Budget Officer, or define his or her mandate somewhat differently, so be it! However, it must do so by legislation. Having made that law by statute, it must unmake it by statute.

Por fim, ao reiterar o entendimento de que enxerga no PBO um bastião técnico da minoria, a posição da Corte torna-se ainda mais cristalina:

It seems to me that by establishing the position of a Parliamentary Budget Officer and enshrining his or her mandate in legislation, Parliament intended that independent, i.e. independent from Government, financial analysis should be available to any member of Parliament, given the possibility that the Government of the day may be a majority government with strong party discipline.

Em suma: ao não conhecer da causa, a Corte Federal deixou de oferecer ao PBO um provimento juridicamente eficaz para contornar a resistência diuturnamente imposta pelo Governo e seus aliados da maioria parlamentar. Além disso, em diversas passagens, a Corte ressaltou que a maioria instalada no Parlamento, se desejasse,

⁴⁹⁸ 2013 FC 402, p. 11.

⁴⁹⁹ 2013 FC 402, p. 11.

poderia até mesmo impedir o Poder Judiciário de socorrer o PBO. Ao fazê-lo, a Corte reafirmou sua tradicional deferência ao Parlamento em matéria política, disposição indiretamente anunciada, logo de início, com a famosa passagem de Albert Venn Dicey, para quem o Parlamento tem “o direito de fazer ou desfazer qualquer lei que seja”⁵⁰⁰. Nem por isso, entretanto, deixou a Corte de expressar sua opinião (política, eu diria) no sentido de que, sendo o PBO legalmente investido da tarefa de fortalecer a função controle exercida pela minoria parlamentar, não caberia à maioria frustrar sua própria legislação clandestinamente, sem assumir o ônus da reforma legislativa. Desse modo, enviou a Corte um recado para o próprio Governo, alertando-o para a ilegitimidade de sua estratégia obstrucionista. Se algum efeito prático *Page v. Mulcair* há de gerar, não me é possível saber neste momento. Mas, de fato, o PBO angariou para si mais um aliado no cenário político canadense, ainda que, do ponto de vista formal, a lógica de “Westminster” tenha sobrevivido incólume ao crivo do Judiciário.

5.5.3. Despedida de Kevin Page e passagem do bastão

A demanda que resultou em *Page v. Mulcair* foi o último ato oficial de Kevin Page à frente do PBO. Em março de 2013, como prometido, Page deixou seu cargo. A bibliotecária parlamentar assumiu a função em caráter interino e, alguns meses, Jean-Denis Frechette foi nomeado para conduzir o PBO por um mandato integral de 5 anos. Frechette, um antigo e obscuro servidor da biblioteca do Parlamento, nunca havia trabalhado anteriormente na análise ou no desenvolvimento de orçamentos públicos⁵⁰¹.

⁵⁰⁰ 2013 FC 402, p. 1.

⁵⁰¹ The Canadian Press. *Harper names Jean Denis Frechette as next parliamentary budget officer*. CTV News, online, Agosto, 2013. Disponível em < <http://www.ctvnews.ca/politics/harper-names-jean-denis-frechette-as-next-parliamentary-budget-officer-1.1434057> > (acesso em 26/02/2015)

CONCLUSÃO: O PBO NO SISTEMA DE “WESTMINSTER”

6.1. O advento do PBO e suas causas. 6.2. A turbulenta afirmação institucional do PBO e seus limites. 6.3. PBO forte, Parlamento forte?

6.1. O advento do PBO e suas causas

Conforme ressaltai ao longo deste trabalho, a literatura sobre a reforma do PBO enfatiza basicamente duas causas para o surgimento do “watchdog”. Primeiramente, aponta-se a criação do PBO como uma resposta ao fenômeno do “superávit surpresa”, que Martin e Chrétien fomentaram durante uma década de condução do Governo nacional. O “superávit surpresa”, no caso, era produzido pela projeção da receita pública em patamar muito inferior à arrecadação efetivamente esperada para o exercício fiscal. Com isso, procuravam os Liberais contornar os desgastantes debates parlamentares que possivelmente irromperiam a respeito da serventia ou da destinação dos excedentes⁵⁰². Outra causa frequentemente mencionada seria o “sponsorship scandal”, um escândalo de grandes proporções ocorrido no seio do Governo Liberal e revelado em toda sua extensão pela Comissão Gomery⁵⁰³. Sem forte controle externo, diziam os Conservadores e demais oposicionistas, episódios como o do escândalo recente poderiam ocorrer novamente no futuro.

Os argumentos são plausíveis, mas não incorporam a suas análises o elemento volitivo humano, sem o qual o PBO nunca teria surgido. Sim, é verdade que o relatório de Tim O’Neill sobre a prática do “superávit surpresa” e, principalmente, a eclosão do “sponsorship scandal” propiciaram condições políticas favoráveis à plataforma de “accountability” fomentada por Stephen Harper. Na linguagem do institucionalismo histórico, pode-se dizer que as irregularidades detectadas em 2004, ainda no Governo Martin, produziram uma espécie de “conjuntura crítica”, ou seja, um momento histórico especialmente grave e, por isso mesmo, capaz de fornecer aquele farto (e

⁵⁰² JEFFREY, Brooke. The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report. *Op. cit.*, p. 37

⁵⁰³ AZOULAY, Karine. Making the Case: Canada’s PBO, the Courts and the Fourth Branch of Government. *Op. cit.*, p. 111. GOOD, David. *The Politics of Public Money*. *Op. cit.*, p. 296.

raro) oxigênio necessário para mudanças radicais na estrutura do Estado⁵⁰⁴. Vale lembrar que o primo próximo do PBO, o Auditor-geral, surgiu mais de um século antes justamente após a eclosão do “pacific scandal”⁵⁰⁵ e, de maneira semelhante, a autoridade eleitoral independente teria nascido em resposta às fraudes ocorridas nas eleições de 1917, em plena Primeira Guerra Mundial⁵⁰⁶. Nesse contexto, David Smith associa o surgimento dos “Officers of Parliament” ao fato de que escândalos como os indicados trazem à tona a incapacidade do Parlamento de mediar conflitos partidários, reforçando o histórico sentimento canadense contra a política, tal como ela é tradicionalmente feita⁵⁰⁷:

... officers of Parliament originate in and reflect the anti-party sentiment that historically skirts the core of Canadian politics... but it is striking that the circumstances giving rise to officers of Parliament involve either a revulsion at party or a strong sense of the inappropriateness of party's linkage to the matter at hand. In this interpretation, officers of Parliament were created when Parliament failed to provide a forum in which to bridge partisan disagreement.

As happened after the wartime elections of 1917 and the Pacific Scandal four decades earlier, so today on all sides parties and Parliament are described as failures. Members of Parliament are 'voting machines', the plurality electoral systems itself unfair', 'the will of people' ignored'. Politics has become dysfunctional, incomprehensible... The indictment is now so familiar that there is no need to elaborate it.

From the point of view of this discussion, the main weight of the critique is to disparage party and to look for an alternative. Officers of Parliament play that role...

De qualquer forma, mudanças institucionais não brotam do nada. Toda inovação institucional pressupõe o concurso da ação humana interessada. Sob a perspectiva do caso examinado, parece evidente que o PBO não existiria se o primeiro ministro não

⁵⁰⁴ PRADO, Mariana; TREBILCOCK, Michael. Path dependence, development, and the dynamics of institutional reform. *Op. cit.*, p. 355-358.

⁵⁰⁵ CHAPLIN, Ann. The Constitutional Legitimacy of Officers of Parliament. *Op. cit.*, p. 76

⁵⁰⁶ SMITH, David. *The People's House of Commons – theories of democracy in contention*. *Op. cit.*, p. 64.

⁵⁰⁷ *Idem, ibidem*, p. 67.

houvesse decidido exercer o poder de iniciativa legislativa a ele assegurado em caráter privativo. Portanto, se é verdadeiro que o “sponsorship scandal” forneceu as condições políticas adequadas à criação do PBO, também não é menos certo que o advento do “watchdog” financeiro deve-se, em caráter direto e imediato, ao gênio de Stephen Harper, que soube aproveitar o clima favorável para, com a força de seus poderes institucionais de primeiro ministro, patrocinar uma reforma amplamente apoiada pela opinião pública do Canadá.

Nada obstante, ainda não está claro por que razão um governo recém-empossado e minoritário (instável, portanto) tenderia a criar uma instância burocrática para o controle de suas próprias ações. Aliás, segundo McKenzie, havia até mesmo o receio no governo de que o “Federal Accountability Act” pudesse gerar um “officer overload”⁵⁰⁸.

A ideologia decerto explica, em parte, a iniciativa do primeiro ministro Conservador. Stephen Harper é um legítimo representante do oeste conservador, uma região historicamente negligenciada pela política nacional, sempre ditada por regras de representação distorcidas em favor de províncias do leste, especialmente o Québec. Ressentido com os grandes partidos governistas, o Progressista-Conservador e o Liberal, o oeste canadense deu origem ao seu próprio “third party”, o Partido da Reforma, proponente da chamada “democracia eleitoral” (ou populista, para os críticos), mais simpática ao modelo presidencialista estadunidense, com sua separação mais clara entre os poderes, ênfase na representação popular direta e predileção pela “accountability” burocrática. Um programa pouco afeito, portanto, às nuances da democracia de “Westminster”, em que Governo e Parlamento são amalgamados, a “accountability” resume-se ao princípio do governo responsável e o povo exerce um papel meramente indireto no controle do Estado e na escolha dos agentes políticos mais relevantes, a começar pelo primeiro ministro⁵⁰⁹. Já David Good prefere enxergar a reforma de “accountability” como um movimento ideológico do Partido Conservador

⁵⁰⁸ MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. *Op. cit.*, p. 38. Vale lembrar que o Federal Accountability Act estabeleceu três novos *Officers of Parliament*. Cf. AZOULAY, Karine. *Making the Case: Canada’s PBO, the Courts and the Fourth Branch of Government*. *Op. cit.*, p. 112.

⁵⁰⁹ Sobre as tensões entre a “democracia eleitoral” e a “democracia parlamentar”, cf. SMITH, David. *The People’s House of Commons – theories of democracy in contention*. *Op. cit.*, p. 62-71.

no sentido de fortalecer agências que pudessem “conter o tamanho e o papel do Governo em uma sociedade livre”⁵¹⁰.

É no fator estratégico, entretanto, que se deve buscar a explicação mais convincente para o surgimento do PBO.

Em primeiro lugar, como ressaltei em diversas passagens deste trabalho, o mandato governamental é orientado para a satisfação de interesses gerais, que correspondem à dimensão do seu eleitorado. Nenhum ator político é tão incentivado a manter as rédeas sobre a Administração Pública do que o chefe do Governo, o primeiro a levar a culpa quando a economia declina ou estoura mais um escândalo de corrupção⁵¹¹. Controle nem sempre é ruim, quanto mais no sistema parlamentarista, cuja longa e indireta cadeia de delegação e “accountability” favorece os problemas de agência (“agency loss”), tais como preguiça, desvios de conduta e execução insatisfatória⁵¹². Vale ressaltar que, no início de seu mandato, Harper contava com uma equipe bastante inexperiente em matéria gerencial⁵¹³. Sob tal perspectiva, agências como o PBO são claramente úteis ao Governo, pois auxiliam no aperfeiçoamento de processos e detectam irregularidades que, de outro modo, poderiam passar despercebidas pelo gabinete. Como afirmei anteriormente, o trabalho das agências parlamentares serve de “double check” em relação a políticas públicas já monitoradas por órgãos de controle interno ao Governo, aumentando, assim, a qualidade da gestão governamental e, por conseguinte, a popularidade do primeiro ministro. E o melhor: no contexto canadense, “watchdogs” burocráticos *são cães que ladram, mas não mordem*. Agências parlamentares socorrem-se de publicidade e persuasão, sem que possam por si só aplicar sanções aos agentes políticos⁵¹⁴. Sob o prisma do primeiro ministro, parece muito mais interessante aceitar o controle técnico e construtivo dessas agências, sem qualquer viés punitivo, a sofrer o controle político e destrutivo do Parlamento, cuja

⁵¹⁰ GOOD, David. *The Politics of Public Money*. *Op. cit.*, p. 296.

⁵¹¹ MOE, Terry M.; CALDWELL, Michael. The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Op. cit.* p. 175/176

⁵¹² Sobre os “problemas de agência”, cf. STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy and Delegation. *Op. cit.*, p. 27-30.

⁵¹³ MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. *Op. cit.*, p. 78/79.

⁵¹⁴ THOMAS, Paul G. The past, present and future of officers of Parliament. *Op. cit.*, p. 290.

censura às ações governamentais, no limite, pode causar até mesmo a queda do gabinete, especialmente durante governos minoritários, como o de Harper.

Evidentemente, sob *status* minoritário, o Governo não abraçaria de maneira incondicional a agenda de “accountability”. Tanto que, embora tenha sido criado por lei em 2006, o cargo de PBO foi preenchido, de fato, apenas em 25 de março 2008. A demora na nomeação do PBO chegou a ser denunciada por Thomas Mulcair, do NDP, como manobra protelatória do Governo, que estaria receoso de efetivar sua promessa de campanha⁵¹⁵.

Além disso, o gabinete Conservador reservaria para si alguns poderes necessários para conter eventuais excessos da nova agência. Com efeito, o novo agente não foi criado para ser um verdadeiro “Officer of Parliament”⁵¹⁶, que costuma ostentar prerrogativas estatutárias mais robustas, como a de ser indicado após consulta com os líderes dos partidos representados Parlamento e a de ser exonerado apenas mediante causa, podendo exercer seu mandato “during good behaviour”⁵¹⁷. A indicação do PBO não depende da vontade das minorias parlamentares, já que resulta, como visto, de uma lista tríplice formulada por um comitê presidido pelo bibliotecário parlamentar (um servidor nomeado por indicação do primeiro ministro) e encaminhada ao governador-geral pelo líder do próprio Governo na Câmara dos Comuns. Ou seja, é evidente que o primeiro ministro tem a palavra final na nomeação do agente. Como se não bastasse, o primeiro ministro possui a prerrogativa de estipular a remuneração do PBO, bem como a de exonerá-lo injustificadamente a qualquer momento, a despeito do mandato previsto em lei⁵¹⁸. Igualmente interessante, para o Executivo, é o amplo rol de vedações estatutárias à coleta ou à divulgação de dados governamentais por

⁵¹⁵ LEVY, Gary. A Parliamentary Budget Officer for Canada. *Op. cit.*, p. 42.

⁵¹⁶ MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. *Op. cit.*, p. 63.

⁵¹⁷ AZOULAY, Karine. Making the Case: Canada’s PBO, the Courts and the Fourth Branch of Government. *Op. cit.*, p. 114. O conceito de “Officer of Parliament” não encontra previsão legal expressa, nem mesmo tratamento legislativo uniforme. Nada obstante, o *Federal Accountability Act* e a legislação posterior contribuíram para uniformizar critérios de nomeação e exoneração. Nessa linha, v. CHAPLIN, Ann. The Constitutional Legitimacy of Officers of Parliament. *Op. cit.*, p. 71-117.

⁵¹⁸ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.1 (2) e (4).

parte do novo “watchdog”⁵¹⁹. Desse modo, na prática, o PBO foi criado para permanecer sob controle governamental, não para fortalecer a oposição⁵²⁰.

Vale também ponderar que Kevin Page, escolhido para ser o primeiro PBO a partir de março de 2008, fora um conselheiro próximo do Gabinete de Harper nos anos anteriores⁵²¹ e contava, no momento da indicação, com 27 anos dedicados ao serviço público⁵²². Tudo sugeria o alinhamento de sua conduta às futuras diretrizes do governo Conservador, como argumenta McKenzie:

*A summary of the views of a group of former Parliamentarians tasked with offering their opinions to help craft the PBO who met on January 23, 2007 illustrate some of their feelings. The summary was provided via personal communication by Allan Darling. The former Parliamentarians conclude that the appointment of a “prima donna” needs to be avoided at all costs, and that the appointee needed to understand that they are working for Parliament and Parliamentarians.*⁵²³

Nesse contexto, de duas uma: se o governo minoritário Conservador permanecesse íntegro, Page não procuraria (em razão de seu próprio perfil) e nem mesmo conseguiria (tendo em vista os poderes limitados do PBO) criar muitos problemas; do contrário (isto é, se o governo caísse em favor dos Liberais), Page poderia até mesmo ser de alguma serventia no exercício de seu cargo.

O diagnóstico é reforçado se notarmos que, entre 2008 e 2011, quando os Conservadores ainda lideravam um governo minoritário (e, portanto, instável), nem sequer a Oposição Oficial dos Liberais era abertamente favorável ao PBO, ainda que

⁵¹⁹ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seções 79.3 e 79.4.

⁵²⁰ Curiosamente, o próprio PBO agora admite que seus poderes estritamente estatutários são algo modestos. Cf. Parliamentary Budget Officer. Demystifying the mandate of the Parliamentary Budget Officer. May, 2014. Disponível em <http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Demystifying%20the%20Mandate%20of%20the%20Parliamentary%20Budget%20Officer_EN.pdf> (acesso em 30/09/2014)

⁵²¹ *Idem, ibidem*, p. 15.

⁵²² MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. Op. cit., p. 90.

⁵²³ *Idem, ibidem*, p. 92.

muitas vezes utilizasse de seus relatórios para fustigar os Conservadores, como no caso da guerra do Afeganistão⁵²⁴. A estratégia de apoio ao fortalecimento do PBO viria somente após a derrota nas eleições gerais de 2011, quando o retorno Liberal ao governo não era mais provável (naquele ano, afinal, os Conservadores lograram formar um governo majoritário)⁵²⁵.

Em suma, Harper não estava realmente interessado em moralizar a política, mas somente em aparentar fazê-lo. Tanto que o “Federal Accountability Act” conferiu poderes muito tímidos ao PBO, que ainda permaneceu sob o “guarda-chuva” do primeiro ministro em aspectos fundamentais (indicação, dispensa e remuneração). O perfil supostamente “amistoso” de Kevin Page, um ex-colaborador do “Privy Council”, completaria a blindagem governamental. A proposta do PBO, aliás, não foi uma ação isolada nesse sentido. Em diversas ocasiões, o primeiro ministro apresentou reformas “moralizantes” que se mostrariam meros “factoides” na prática. Recorde-se, por exemplo, a proposta de mandatos fixos, alardeada inicialmente como a renúncia de Harper à prerrogativa de convocar eleições antecipadas (“snap elections”). Embora aprovada por lei, a nova regra não impediu que Harper convocasse eleições para outubro de 2008, um ano antes do término de seu mandato legalmente previsto⁵²⁶.

6.2. A turbulenta afirmação institucional do PBO e seus limites

Celebrizado pelo exercício da presidência dos EUA durante a Primeira Guerra Mundial, Woodrow Wilson foi também um acadêmico de peso. Entre diversas contribuições, Wilson legou a ideia de que políticos e burocratas orientam-se por critérios completamente diversos e imiscíveis. Segundo essa visão, o trabalho dos burocratas restringe-se ao domínio administrativo, um campo do saber passível de tratamento científico, alheio à política. Na perspectiva do americano, os burocratas

⁵²⁴ MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. *Op. cit.*, p. 62.

⁵²⁵ *Idem*, *ibidem*, p. 66-68.

⁵²⁶ Entre outros, cf. LEVY, Gary. A crisis not made in a day. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. *Op. cit.*, p. 22.

apenas implementam de maneira técnica e imparcial as decisões previamente tomadas pelos políticos, não assumindo, para si, nenhum projeto estranho à sua missão institucional precípua⁵²⁷.

Atualmente, essa ideia reducionista acerca da relação entre política e burocracia não encontra espaço significativo nos círculos acadêmicos. Como quaisquer outros indivíduos racionais, os burocratas possuem suas próprias preferências, que frequentemente não correspondem aos interesses de políticos e cidadãos. Em geral, boa parte da literatura salienta que a expertise técnica própria dos burocratas constitui, para eles, uma importante fonte de influência, na medida em que instaura um estado de assimetria de informações em relação aos seus “principais”, cuja capacidade de controle vê-se, assim, consideravelmente diminuída⁵²⁸.

Nada obstante, burocratas sabem que sua expertise não é suficiente para lhes assegurar poder ou influência na dimensão desejada, especialmente quando não se encontram em posição privilegiada sob as perspectivas informacional e estrutural, caso do modesto PBO. Nesse contexto, o êxito pleno de suas próprias estratégias de poder depende preponderantemente do apoio, espontâneo ou não, por parte de atores relevantes na esfera política⁵²⁹.

Quando assumiu suas funções de PBO, Kevin Page conhecia as limitações do cargo. Todavia, isso não o impediu de manipular seus diversos “principais” com moderado êxito, aproveitando-se de aspectos da institucionalidade canadense tornados mais salientes na conjuntura política do início de seu mandato.

Em primeiro lugar, consideremos a importância da opinião pública. As preferências populares, sabemos todos, constituem um guia fundamental para governantes em quaisquer regimes democráticos, ainda que nem sempre seja fácil detectar a vontade do “eleitor médio”. No caso do Canadá, o “cálculo eleitoral” ganha

527 Para uma análise crítica do modelo wilsoniano, formulado principalmente na obra “The Study of Administration”, publicada em 1887, cf. LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecilia; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita Loureiro; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Silva (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil – Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Op. cit., p. 73-108.

528 A título de ilustração, v. MCCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. Administrative procedures as instruments of political control. Op. cit., p. 243-277.

529 *Idem, ibidem*, p. 75.

relevância especial em razão da volatilidade do eleitorado nacional e das distorções possibilitadas pelo sistema “first-past-the-post”, conforme destaquei em algumas passagens deste trabalho⁵³⁰. Em contextos minoritários, a preocupação do Governo com a opinião pública cresce ainda mais, dada a possibilidade de queda do gabinete a qualquer momento⁵³¹. É evidente, portanto, que um governo minoritário evitará medidas impopulares a todo custo.

Kevin Page soube explorar com maestria o “cálculo eleitoral” durante os anos minoritários de Harper. Desde seus primeiros relatórios e estudos, o PBO notabilizou-se pela excelência técnica de sua produção, amplamente reconhecida inclusive pela comunidade econômica, para quem o trabalho de Page seria comparável ou até superior às melhores consultorias do setor privado⁵³². Mas sozinha, como visto, a expertise não é suficiente para a captação de poder ou influência. Com poucos recursos, Kevin Page passou a filtrar a volumosa demanda dos parlamentares, selecionando apenas os casos mais relevantes, ou seja, aqueles que poderiam angariar atenção do Parlamento, da imprensa e do público em geral, como os custos da participação do Canadá na Guerra do Afeganistão e os da compra de novos jatos militares⁵³³. A fim de não ser sufocado pela política partidária ditada pelo Governo, Page rompeu ainda com a relação “solicitante-cliente” levada a efeito por outros burocratas, optando, em vez disso, por apelar diretamente ao seu principal último, o povo, numa linguagem que lhe era particularmente favorável: a da governança pública, que enfatiza valores como objetividade, impessoalidade e transparência, todos altamente prezados por uma sociedade desiludida com o modo de proceder dos políticos tradicionais⁵³⁴. Ao fazê-lo, Page conseguiu frear parte do ímpeto de Harper, o qual, em outras circunstâncias, não pensaria duas vezes antes de exonerá-lo.

Kevin Page também soube explorar as fragilidades do estatuto que o deveria controlar. Como é notório, leis administrativas possuem o escopo básico de prover

⁵³⁰ Na literatura, cf. CODY, Howard. *Minority Government in Canada: The Stephen Harper Experience*. *Op. cit.*, p. 31 e LEDUC, Lawrence. *The federal election in Canada, October 2008*. *Op. cit.*, p. 328.

⁵³¹ BOURGAULT, Jacques. *Minority government and senior government officials: the case of the Canadian federal government*. *Op. cit.*, p. 510-527.

⁵³² GOOD, David. *The Politics of Public Money*. *Op. cit.*, p. 126.

⁵³³ GOOD, David. *The Politics of Public Money*. *Op. cit.*, p. 124.

⁵³⁴ *Idem, ibidem*, p. 125.

mecanismos de controle “ex ante” sobre as ações de agentes públicos subordinados. Geralmente, estatutos detalhados decorrem de arranjos políticos dotados de muitos atores com poder veto, em que se espera maior estabilidade decisória. Nesses cenários, mudanças legislativas profundas são mais improváveis, já que qualquer aprovação depende do consentimento de um número maior de participantes. Ao longo do processo legislativo, portanto, principais ciosos de sua primazia política tenderão a incluir, desde logo, abundantes constrangimentos normativos em face dos agentes destinatários, pois sabem que futuramente talvez já não consigam alterar a legislação conforme suas necessidades⁵³⁵.

Por outro lado, arranjos parlamentaristas à moda de “Westminster” costumam ostentar um alto grau de informalidade normativa. Como possuem poucos atores com poder veto, tais sistemas são tendencialmente majoritários ou eficientes, apoiando-se em gabinetes fortes, sujeitos a poucos constrangimentos externos⁵³⁶. Ao contrário de boa parte de arranjos políticos com muitos “veto players”, sistemas como o canadense tendem a gerar estatutos mais simples, porque, em geral, o primeiro ministro sabe que poderá exercer controle “ex post” sobre as ações de seus agentes com alguma facilidade⁵³⁷. Ou seja, em sistemas como o de “Westminster”, o primeiro ministro normalmente não precisa de um estatuto detalhado para impor suas preferências sobre o quadro burocrático. Aliás, mesmo que editasse um tal estatuto, sua utilidade seria duvidosa, pois ao Parlamento (leia-se: Governo) é permitido, nas palavras de Dicey, “fazer ou desfazer qualquer lei”, a qualquer tempo. Talvez isso explique, em parte, as “brechas” do “Parliament of Canada Act”, um estatuto lacônico e relativamente ambíguo⁵³⁸.

Outra explicação para as falhas do estatuto radica na própria necessidade do Governo de transmitir ao público a imagem de que o PBO seria, de fato, um órgão independente, com a missão de fortalecer o controle parlamentar. Ou seja, ao mesmo

⁵³⁵ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. Op. cit., p. 236.

⁵³⁶ STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy and Delegation. In: MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STRØM, Kaare. (orgs.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Op. cit., p. 11.

⁵³⁷ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. Op. cit., p. 236.

⁵³⁸ Em relação ao contexto britânico, muito similar ao canadense, cf. MOE, Terry M.; CALDWELL, Michael. The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. Op. cit., p. 171-195.

tempo em que reservou para si algumas prerrogativas importantes (nomeação, dispensa e fixação do estipêndio remuneratório), o primeiro ministro não deixou de lançar o ingrediente da “independência”⁵³⁹ e de permitir que certos atores do Parlamento (convenientemente escolhidos) exercessem o comando direto do PBO. No entanto, a estratégia governista revelou-se problemática. Além de oferecer a Page o mote da “independência”, o estatuto não esclareceu adequadamente como se daria a direção do PBO, ampliando a já problemática dificuldade de posicionamento das autoridades independentes na cadeia de delegação e “accountability” própria do parlamentarismo, geralmente marcada pela linearidade hierárquica entre principais e agentes⁵⁴⁰. Ciente dessa obscuridade, Page pôde enfatizar comandos do “Parliament of Canada Act” que lhe seriam mais favoráveis, apelando ora à especial qualidade de seu mandato, ora aos seus principais prediletos (o povo e a oposição parlamentar). Nessa linha, Page v. Mulcair atribui foros de autoridade à interpretação do PBO.

Por fim, a trajetória inicial do PBO parece confirmar a tese de George Tsebelis no sentido de que a independência burocrática é diretamente proporcional à quantidade de atores com poder de veto no cenário político. Para Tsebelis, mantida constante a legislação, os burocratas os magistrados são mais independentes em relação ao Governo quando o número de atores com poder de veto é maior⁵⁴¹. A lógica é singela. Quanto maior o número de atores com poder de veto, mais difícil fica implementar mudanças na legislação vigente. Consequentemente, burocratas e magistrados passam a ter mais liberdade para interpretar o arcabouço normativo. Afinal, o conteúdo das normas precisa adaptar-se de algum modo às circunstâncias supervenientes. Ora, o início do mandato de Page deu-se durante o primeiro governo minoritário de Harper, uma conjuntura que possibilitou o acréscimo temporário de outros atores com poder de veto à arena política (ou seja, os partidos da oposição). Com isso, também aumentou o grau de estabilidade decisória e, por via de consequência, a própria autonomia fática do PBO na interpretação de seu mandato legal.

⁵³⁹ Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, P-1, seção 79.2 (a).

⁵⁴⁰ SMITH, David. *The People's House of Commons – theories of democracy in contention*. Op. cit., p. 64.

⁵⁴¹ TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. Op. cit., p. 236.

Contudo, como visto, o *status* minoritário não chega a descaracterizar a eficiência de “Westminster”, que continua a prover o Governo de mecanismos fortes o bastante para a imposição de sua agenda. Ademais, a condição minoritária é conjuntural, não estrutural, como na democracia presidencialista brasileira ou nas democracias multipartidárias europeias. No caso do PBO, os limites de sua afirmação institucional ficaram bastante evidentes com o passar dos anos, especialmente após a obtenção do *status* majoritário pelo Governo. Basta observar que seu orçamento mantém-se até hoje no patamar de 2010/2011 e o novo ocupante do cargo, Jean-Denis Frechette, longe está de reproduzir a estratégia agressiva de seu antecessor.

6.3. PBO forte, Parlamento forte?

Do ponto de vista parlamentar, teria sido a reforma canadense de fato exitosa?

Êxito é um vocábulo que, por si só, diz muito pouco. Sob qual ou quais perspectivas deve ser mensurado o êxito parlamentar?

No início desta dissertação, descrevi a relação entre Governo e Assembleia como um embate entre eficiência e controle, isto é, como um conflito entre duas opções institucionais: concentração *versus* dispersão do processo decisório. Eficiente, em suma, é o sistema político que garante ao Governo as ferramentas necessárias para implementar seu mandato executivo. Controlado, em síntese apertada, seria o arranjo dotado de robustos mecanismos de participação do Parlamento na elaboração e na execução das políticas públicas como um todo. Aqui, portanto, o êxito parlamentar é diretamente proporcional a sua qualidade de “policymaker”.

No contexto canadense, conforme demonstrado amplamente ao longo deste trabalho, o Parlamento não exerce papel significativo no processo decisório, que tende a ficar concentrado nas mãos do Executivo em todas as suas fases. O diagnóstico revela-se especialmente válido para o processo orçamentário, no qual a influência do Parlamento é, quando muito, discreta. Nesse contexto, o PBO tem auxiliado a Legislatura a recuperar seu prestígio?

Primeiramente, considero necessário esclarecer o que seja o Parlamento. Afinal, como diz Paul Thomas, “o Parlamento é, de fato, tanto uma organização quanto um lugar”⁵⁴². Em outras palavras, a Legislatura pode ser vista como uma instituição orgânica do Estado canadense e também como uma arena em que atuam atores políticos partidários e individuais. Assim, a análise que faço a seguir toma em consideração essas diferentes perspectivas, enfatizando o impacto do PBO sobre a instituição do Parlamento, sobre os partidos nele representados e sobre os parlamentares eleitos.

Pois bem. Em geral, a arena política funciona como uma equação de soma zero. Ou seja, qualquer margem obtida por um ator equivale à perda de espaço correspondente por parte de outro ator. A relação entre PBO e a instituição do Parlamento pode ser resumida nesses termos⁵⁴³.

Com efeito, conforme o argumento convincente de David Smith, agentes parlamentares, como o PBO, representam mais do que meros servos do Parlamento. A denominação “oficiais do Parlamento” é enganosa. Na verdade, cada vez mais esses agentes são percebidos como corpos destacados do Parlamento, verdadeiros integrantes de um “quarto poder” munido de ação e idioma singulares⁵⁴⁴. Eles falam pelo Parlamento, mas também pelo público, com o qual estabelecem conexão direta pela via do discurso asséptico da neutralidade técnica, que faz da política um antagonista sujo e desnecessário⁵⁴⁵. Burocratas com o PBO reivindicam independência, mas parecem incomodados com a ideia de prestarem contas eles próprios⁵⁴⁶. Desse modo, o PBO mais parece um rival do Parlamento, não um aliado.

É claro que a arena política também oferece espaço para cooperação e o primeiro PBO, embora eventualmente hostil, também soube demonstrar certa deferência, ao menos retórica, em relação à suposta primazia do Parlamento no âmbito da “accountability” financeira⁵⁴⁷. Nessa linha, é indubitável que os atores

⁵⁴² THOMAS, Paul G. The past, present and future of officers of Parliament. *Op. cit.*, p. 290.

⁵⁴³ CHOCHAN, Usman W. Canada and the Global Network of Parliamentary Budget Officers. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 36, no. 3, autumn 2013, p. 17.

⁵⁴⁴ SMITH, David. *The People's House of Commons – theories of democracy in contention*. *Op. cit.*, p. 63.

⁵⁴⁵ *Idem, ibidem*, p. 69.

⁵⁴⁶ *Idem, ibidem*, p. 64.

⁵⁴⁷ Nas palavras de PAGE, Kevin. Re-examining the Estimates and Supply Process. *Op. cit.*, p. 28, “one of the key principles underlying responsible parliamentary government is that the House of Commons holds the “power of the purse”. The House must be able to satisfy itself, as the confidence chamber, that all

parlamentares, especialmente os oposicionistas, podem utilizar o trabalho do PBO para elevar seus respectivos cartazes de alguma forma.

No contexto do processo orçamentário canadense, a fase pré-legislativa oferece duas ocasiões interessantes do ponto de vista da relação entre PBO e atores parlamentares. A primeira delas é a da “Atualização Econômica e Fiscal”, ocorrida anualmente no outono, entre os meses de outubro e novembro. Como expliquei anteriormente, trata-se do momento em que o ministro das finanças atualiza os dados do orçamento anterior e apresenta projeções econômicas e fiscais para os anos vindouros. Na prática, a “Atualização” serve também como uma fase preparatória do orçamento seguinte. Essa circunstância é especialmente importante para os membros do Parlamento, uma vez que o ministro das finanças é obrigado a expor seus planos perante o Comitê Permanente de Finanças da Câmara dos Comuns, submetendo-se a uma espécie de sabatina repleta de questionamentos ou demandas por partes dos parlamentares membros. O PBO exerce uma função de extrema relevância nessa oportunidade ao lançar antecipadamente seu próprio relatório sobre os temas cobertos pelo ministro das finanças. Desse modo, já guarnecidos com o estudo preparado pelo PBO, os parlamentares podem confrontar as previsões do ministro com maior autoridade⁵⁴⁸. O mesmo ocorre por ocasião da apresentação do orçamento em fevereiro, quando ao Parlamento é dado discutir as opções governamentais expostas pelo titular das Finanças. Nesses dois momentos, o PBO naturalmente potencializa a vocação do Parlamento como fórum de debate das grandes questões públicas, a exemplo do que prescrevem teóricos como Stuart Mill⁵⁴⁹. Trata-se das raras ocasiões em que a técnica pode aliar-se à energia política, de modo a gerar resultados satisfatórios para ambas as partes.

A sabatina do ministro das finanças durante a “Atualização”, no outono, pode passar ao público a imagem de que os parlamentares possuem algum poder sobre a fixação da futura proposta orçamentária. Não é o que ocorre. Na verdade, o alcance da participação parlamentar na fase pré-legislativa é bastante limitado. Nada obriga o

spending and taxation is consistent with legislation, Parliament's intentions, and the principles of parliamentary control. When this is accomplished, Parliament is serving Canadians.”

⁵⁴⁸ GOOD, David. *The Politics of Public Money*. Op. cit., p. 246-251.

⁵⁴⁹ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Op. cit., p. 55.

Governo a incorporar ao orçamento as demandas apresentadas pelos parlamentares integrantes do Comitê Permanente de Finanças da Câmara dos Comuns. Além disso, a publicidade incentivada no momento “Atualização” cede passo à tradicional atmosfera de segredo durante a efetiva elaboração da proposta orçamentária⁵⁵⁰. Como o PBO não é capaz de integrar o Parlamento à fase preparatória, a peça orçamentária continua a ser de responsabilidade exclusiva do Governo.

Quanto à votação do orçamento, antes do início do ano civil, a influência do PBO também se mostra indireta e secundária. Por mais bem informados que estejam, os partidos oposicionistas nada poderão fazer se não possuírem a maioria no Parlamento. A eventual rejeição do orçamento, portanto, é uma função direta do *status* minoritário do Governo, não do grau de informação dos partidos oposicionistas.

Durante a tramitação parlamentar dos “Estimates” e de suas peças acessórias, a participação do PBO também parece bastante tímida. Na verdade, como salienta Brooke Jeffrey, Kevin Page explicitamente rejeitou a tarefa de auxiliar os comitês parlamentares na revisão das propostas de gastos apresentadas pelo Governo. Page não o fez à toa. A recusa do economista integrava uma estratégia mais ampla de distanciamento do bibliotecário parlamentar, que parecia querer incluir o PBO em seu próprio “Estimates cluster”⁵⁵¹. Além disso, com poucos recursos, Page passou a priorizar casos importantes e politicamente recompensadores⁵⁵², o que nunca foi o caso do “Supply Process”.

Na verdade, os modestos resultados do PBO em relação ao coeficiente de controle parlamentar representam apenas um sintoma de uma tendência institucional mais ampla e perene.

O questionamento realmente importante é o seguinte: faz sentido esperar que o Parlamento canadense possa de fato atuar como “policymaker”?

⁵⁵⁰ GOOD, David. *The Politics of Public Money*. Op. cit., p. 247.

⁵⁵¹ JEFFREY, Brooke. *The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report*. Op. cit., p. 43

⁵⁵² GOOD, David. *The Politics of Public Money*. Op. cit., p. 124.

No contexto do Canadá, não se pode negar que diversas tentativas de reforço do Parlamento têm sido realizadas ao longo dos anos, todas infrutíferas até o presente momento. Além do PBO, um outro exemplo parece interessante aqui. David Good apresenta o caso de duas peças orçamentárias relativamente recentes no cenário canadense: os “Reports on Plans and Priorities” (RPPs) e os “Departmental Performance Reports” (DPRs), que veiculam os planos e os resultados obtidos pelas agências governamentais durante o exercício fiscal, respectivamente. A ideia dessas peças é fomentar o dito “orçamento de resultados”. Em tese, os reformadores pensaram que, desse modo, integrariam os comitês parlamentares ao fazer administrativo, tornando mais acessível e lúdica a análise da performance governamental. É certo, por um lado, que a implementação dos RPPs e dos DPRs não ocorreu de maneira mais adequada. Como já salientei anteriormente, essas peças não se conectam adequadamente às “Estimativas principais”, tanto sob o prisma técnico quanto do ponto de vista cronológico⁵⁵³. Por outro lado, o fato é que há pouca ou nenhuma demanda desse tipo de informação por parte dos parlamentares. Membros do Parlamento simplesmente ignoram a análise dos resultados obtidos e das metas fixadas pelos departamentos e pelas agências vinculados ao Governo⁵⁵⁴. Por que será?

Há duas explicações plausíveis.

A primeira diz respeito à lógica política de atuação dos parlamentares.

Por mais bem intencionados que seja, membros do Parlamento são políticos, não administradores ou contadores. É irreal esperar de parlamentares o mesmo tipo de postura adotada por atores como o Auditor-geral ou o PBO. Não se trata, aliás, de incompetência ou mera falta de qualificação dos parlamentares, mas do fato de que políticos e burocratas, embora adotem estratégias híbridas de atuação, ainda assim retêm para si idiomas diferentes. Enquanto PBO e Auditor geral adotam prioritariamente os jargões econômicos e financeiros, parlamentares expressam-se na

⁵⁵³ Cf. Office of the Auditor General of Canada. *Examining Public Spending. Estimates Review: A Guide for Parliamentarians*. 2012. Disponível em http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bvg-oag/FA3-45-2012-eng.pdf (acesso em 03/02/2015).

⁵⁵⁴ GOOD, David. *The Politics of Public Money*. *Op. cit.*, p. 257.

língua da política e do direito⁵⁵⁵. Isso obviamente extrapola o plano verbal, refletindo, não só os perfis desses atores, mas, principalmente, *os incentivos institucionais para eles gerados*.

Alguns estudiosos esperam que a criação de burocratas como o PBO e o fortalecimento dos comitês parlamentares, geralmente compostos por grupos multipartidários devotados a questões mais técnicas, possam tornar a política do Canadá menos hostil e adversarial e mais colaborativa e harmônica⁵⁵⁶.

No entanto, parlamentares oposicionistas não se interessam por relatórios técnicos imparciais, mas por dados que possam ser utilizados com alguma repercussão no confronto político-partidário⁵⁵⁷. Comitês parlamentares tampouco têm sido capazes de minar o partidarismo de seus componentes⁵⁵⁸. A bem da verdade, o incentivo básico de um parlamentar oposicionista canadense é embaraçar o Governo com o objetivo de extrair algum dividendo político direto, se possível a queda do gabinete⁵⁵⁹.

O motivo é simples. O parlamentarismo de “Westminster” é um sistema de “tudo ou nada”, que não reserva à oposição qualquer assento no gabinete. Para um parlamentar oposicionista, de que adianta ser colaborativo e contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas se, no final das contas, apenas o Governo e seu partido extrairão benefícios? No modelo atual, o Governo é um mundo infinito de vantagens e o Parlamento, uma fonte de eternos dissabores. Para qualquer parlamentar, o ápice da carreira é o acesso ao gabinete. Como um gabinete não pode abrigar mais de um partido, resta ao parlamentar da oposição seguir sua liderança partidária no sentido de retirar o partido adversário do poder a qualquer custo, por maior que seja.

⁵⁵⁵ CHOHAN, Usman W. Canada and the Global Network of Parliamentary Budget Officers. *Op. cit.*, p. 17.

⁵⁵⁶ THOMAS, Paul G. The past, present and future of officers of Parliament. *Op. cit.*, p. 292 e DOCHERTY, David C. Parliament: Making the Case for Relevance. In: BICKERTON, James and GAGNON, Alain-G. *Canadian Politics*. *Op. cit.*, p. 172-173.

⁵⁵⁷ THOMAS, Paul G. The past, present and future of officers of Parliament. *Op. cit.*, p. 291.

⁵⁵⁸ STILLBORN, Jack. The investigative study role of Canada’s House of Committees: expectations met? *The Journal of Legislative Studies*, v. 20, n. 3, 2014, p. 342-359.

⁵⁵⁹ GOOD, David. *The Politics of Public Money*. *Op. cit.*, p. 257.

Diante de tal paisagem, a solução para o déficit de controle parlamentar no Canadá passa por reformas que facilitem a participação de outros atores partidários no Governo, como a instituição do sistema eleitoral de representação proporcional, que faria do Estado canadense um arranjo mais inclusivo e participativo, a exemplo do que tem ocorrido na Nova Zelândia, outro herdeiro de “Westminster”⁵⁶⁰. Outra opção seria o reforço dos procedimentos parlamentares, o que tornaria a carreira no Parlamento interessante por si só⁵⁶¹. Um exemplo frequentemente citado é a ampliação do poder de emenda na fase deliberativa do orçamento⁵⁶². As possibilidades são numerosas. De qualquer modo, no estágio atual, parece improvável que o primeiro ministro deseje abdicar de parcela do seu poder de agenda. Resta saber que “conjuntura crítica” poderia precipitar cenário diverso.

⁵⁶⁰ KAISER, Andre. Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand. *Op. cit.*, p. 20-45.

⁵⁶¹ DOCHERTY, David C. Parliament: Making the Case for Relevance. In: BICKERTON, James and GAGNON, Alain-G. *Canadian Politics. Op. cit.*, p. 170-173.

⁵⁶² WEHNER, Joachim. Assessing the power of the purse: An index of legislative budget institutions. *Op. cit.*, p. 767-785.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTIGOS E LIVROS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-38.

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, 2000, p. 633-729.

ALBERT, Richard. The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism. *American Journal of Comparative Law*, v. 57, n. 3, 2009, p. 531-577.

AMES, Barry. The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AZOULAY, Karine. Making the Case: Canada's PBO, the Courts and the Fourth Branch of Government. *Journal of parliamentary and political law*, vol. 8, n. 1, March 2014, 107-134.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BATEUP, Christine. The Dialogic Promise-Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue. *Brook. L. Rev.* 71, 2005, p. 1-85.

BICKERTON, James. Competing for power. In: BICKERTON, James and GAGNON, Alain-G. *Canadian Politics*. 6th ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014, p. 249-280.

BITTENCOURT, Mauricio Vaz Lobo. Princípio da Eficiência. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira e KLEIN, Vinicius (org.). *O que é Análise Econômica do Direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 27-37.

BLIDOOK, Kelly. Exploring the role of 'legislators' in Canada: do members of Parliament influence policy? *The Journal of Legislative Studies*, v. 16, n. 1, March, 2010, p. 32-56.

BOURGAULT, Jacques. Minority government and senior government officials: the case of the Canadian federal government. *Commonwealth & Comparative Politics*, v. 49, n. 4, 2011, p. 510-527.

BRAGA, Isabel. *Câmara aprova proposta que obriga o governo a pagar emendas parlamentares*. O Globo (online), 10/02/2015.

BROOKS, Stephen. *Canadian Democracy: An Introduction*. 4th ed. Toronto: Oxford University Press – Canada, 2004.

CAITANO, Adriana. *CCJ da Câmara aprova Orçamento impositivo*. Correio Braziliense, 04/04/2013, Política.

CAMERON, David. Ultimately, the system worked. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. Toronto: University of Toronto Press, 2009, p. 189-194.

CARTY, Kenneth; CROSS, William. Political Parties and the Practice of Brokerage Politics. In: SMITH, David; COURTNEY, John (eds.). *The Oxford Handbook of Canadian Politics*. Toronto: Oxford University Press - Canada, 2010, p. 191-207.

CHAPLIN, Ann. The Constitutional Legitimacy of Officers of Parliament. *National journal of constitutional law= Revue nationale de droit constitutionnel*, v. 29, n. 1, 2011, p. 71-117.

CHOHAN, Usman W. Canada and the Global Network of Parliamentary Budget Officers. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 36, no. 3, autumn 2013, p. 17-20.

CODY, Howard. Minority Government in Canada: The Stephen Harper Experience. *American Review of Canadian Studies*, v. 38, n. 1, 2008, p. 27-42.

CONLEY, Richard S. Legislative Activity in the Canadian House of Commons: Does Majority or Minority Government Matter? *American Review of Canadian Studies*, v. 41, n. 4, 2011, p. 422-437.

COX, Gary W. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

DARLING, Allan. 2006. *Role of the Parliamentary Budget Officer*, 2006. Disponível em <<http://www.sussexcircle.com/pdf/027-RoleoftheParliamentaryBudgetOfficer.pdf>> (acesso em 29/09/2014).

DOCHERTY, David C. Parliament: Making the Case for Relevance. In: BICKERTON, James and GAGNON, Alain-G. *Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press, 6 th ed., 2014, p. 153-176.

DOERN, Bruce; MASLOVE, Allan & PRINCE, Michael. *Canadian Public Budgeting in the Age of Crisis – Shifting Budgetary Domains and Temporal Budgeting*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2013.

DOMINGUES, Vitor Hugo. Ótimo de Pareto. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira e KLEIN, Vinicius (org.). *O que é Análise Econômica do Direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 39-47.

ELGIE, Robert. From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies?. *Democratization*, v. 12, n. 1, 2005, p. 106-122.

ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Trad. Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Direito Financeiro*. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FRIEDMAN, Barry. Dialogue and judicial review. *Michigan Law Review*, v. 91, n. 4, 1993, p. 577-682.

FRIEDMAN, Milton. *There's no such thing as a free lunch*. La Salle, IL: Open Court, 1975.

GICO JR., Ivo. Introdução à Análise Econômica do Direito. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira e KLEIN, Vinicius (org.). *O que é Análise Econômica do Direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 17-26.

GODBOUT, Jean-François; HØYLAND, Bjørn. Coalition voting and minority governments in Canada. *Commonwealth & Comparative Politics*, v. 49, n. 4, 2011, p. 457-485.

GOOD, David. *The Politics of Public Money*. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58, 2003, p. 193-223.

HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto. The Budget Process as a Political Arena. HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto (Ed.). *Who decides the budget?: a political economy analysis of the budget process in Latin America*. Harvard University Press, 2009, p. 295-320.

HEARD, Andrew. The governor general's suspension of parliament: duty done or a perilous precedent? In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. Toronto: University of Toronto Press, 2009, p. 47-62.

HELMS, Ludger. Five ways of institutionalizing political opposition: lessons from the advanced democracies. *Government and Opposition*, v. 39, n. 1, 2004, p. 22-54.

HODGINS, Bruce; WRIGHT, Don; HEICK, Welf. *Federalism in Canada and Australia: The early years*. Wilfrid Laurier Univ. Press, 2010.

HOGG, Peter. *Constitutional Law of Canada*. Toronto: Carswell, 2014.

HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R.; PFAHLER, Madelaine. Legislatures and statutory control of bureaucracy. *American Journal of Political Science*, 2001, p. 330-345.

JEFFREY, Brooke. The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 33, no. 4, winter, 2010, p. 37-45.

KAISER, Andre. Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand. *The Journal of Legislative Studies*, v. 14, n. 1-2, 2008, p. 20-45.

KRITZER, Herbert M. (Ed.). *Legal systems of the world: A political, social, and cultural encyclopedia*. Santa Barbara/CA: ABC-CLIO, 2002.

LEDUC, Lawrence. The federal election in Canada, January 2006. *Electoral Studies*, v. 26, n. 3, 2007, p. 716-720.

LEDUC, Lawrence. The federal election in Canada, October 2008. *Electoral Studies*, v. 28, n. 2, 2009, p. 326-329.

LEDUC, Lawrence. The Federal Election in Canada, May 2011. *Electoral Studies*, v. 31, 2012, p. 239-242.

LEGRESLEY, Tinalise; MCGLASHAN, Lindsay & SMITH, Alex. Strengthening Parliamentary Scrutiny of the Estimates. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 35, no. 4, winter, 2012, p. 40-42.

LEMONS, Leany Barreiro de Sousa. *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Tese de Doutorado. Brasília: UnB, 2005

LEVY, Gary. A Crisis Not Made in a Day. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. Toronto: University of Toronto Press, 2009, p. 19-29.

LEVY, Gary. A Parliamentary Budget Officer for Canada. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 31, nº 2, summer 2008 2008, p. 39-44.

LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy. Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies*. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos-CEBRAP*, n. 76, 2006, p. 17-41.

LIMONGI, Fernando. Estudos Legislativos. In: MARTINS, Carlos Benedito e LESSA, Renato. *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: Anpocs, 2010, p. 163-190.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, v. 37, 1994. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Novo_Institucionalismo_e_os_Estudos_Legislativos.pdf> (acesso em 07/01/2015)

LIMONGI, Fernando. Prefácio de Dahl, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997. Manuscrito disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Prefacio_a_Poliarquia_de_Robert_Dahl.pdf (acesso em 04 de janeiro de 2015).

LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. Chicago: University of Chicago Press, 1965.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecilia; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita Loureiro; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Silva (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil – Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: EdFGV, 2010, p. 73-108.

MARCH, James & OLSEN, Johan P. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York. Free Press, 1989.

MARTIN, Lawrence. *Harperland: the politics of control*. Toronto: Penguin Canada, 2011.

MCCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 3, n. 2, 1987, p. 243-277.

MCKENZIE, Daniel. *Accountability and financial oversight reform: the case of the Parliamentary Budget Officer (PBO)*. 2012. Dissertação de Mestrado. University of Manitoba.

MCMENEMY, John. *The Language of Canadian Politics – a guide to important terms & concepts*. 4th ed. Wilfrid Laurier University Press, 2006.

MENDES, Conrado Hübner. *Not the Last Word, But Dialogue – Deliberative Separation of Powers 2* (November 1, 2009). *Legisprudence*, Vol. 3, No. 2, 2009, p. 191-246.

MENDES, Conrado Hübner. *Neither Dialogue Nor Last Word—Deliberative Separation of Powers 3*. *Legisprudence* (Oxford. Print), v. 5, 2011, p. 1-40.

MEYERS, Roy T. Legislatures and Budgeting. In: MEYERS, Roy T. (Ed.) *Handbook of Government Budgeting*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999, p. 485- 501.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Trad. de Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

MOE, Terry M.; CALDWELL, Michael. The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1994, p. 171-195.

MÖLLERS, Christoph. *The Three Branches – A Comparative Model of Separation of Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. *Constitutional Law*. 4th ed. Toronto: Irwin Law, 2013.

MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy: Promise and Problems. In: MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STRØM, Kaare. (orgs.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, 2009, p. 95-121.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44, 1998, p. 27-54.

PAGE, Kevin. Re-examining the Estimates and Supply Process. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 35, no. 2, summer 2012 2012, p. 28/29.

PINHEIRO FILHO, Francisco Renato Codevilla. Teoria da Agência. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira e KLEIN, Vinicius (org.). *O que é Análise Econômica do Direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 97-109.

PLANTE, François. The Curtailment of Debate in the House of Commons. *Canadian Parliamentary Review*, vol. 36, no. 1, spring 2013, p. 28-36.

POWER, Timothy J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, v. 29, n. 1, 2010, p. 18-33.

PRADO, Mariana; TREBILCOCK, Michael. Path dependence, development, and the dynamics of institutional reform. *University of Toronto Law Journal*, v. 59, n. 3, 2009, p. 341-379.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley e ARANTES, Rogério Bastos. Instituições Políticas e Controles Democráticos. In: MARTINS, Carlos Benedito e LESSA, Renato. *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: Anpocs, 2010, p. 241-270.

ROCHA, Antonio Sérgio Carvalho. As partes e o todo: Congresso nacional, executivo e o problema do orçamento no Brasil. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 34, 2008, p. 55-78.

RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. Sobre Juízes e Políticos: repensando a dificuldade contramajoritária à luz do modelo de Georg Vanberg. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, v. 39, janeiro/junho 2014, p. 139-150.

RUBIN, Irene. *The Politics of Public Budgeting – getting and spending, borrowing and balancing*. 7th ed. Los Angeles: SAGE, 2014.

RUBIN, Irene. Understanding the Role of Conflict in Budgeting. In: MEYERS, Roy T. (Ed.) *Handbook of Government Budgeting*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999, p. 30-52.

RUSSELL, Peter. Learning to Live with Minority Parliaments. In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. Toronto: University of Toronto Press, 2009, p. 136-149.

SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é pesquisa em Direito e Economia? *Cadernos Direito GV*, v. 5, n. 2, março/2008.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SAVOIE, Donald J. *Power at the Apex: Executive Dominance*. In: BICKERTON, James and GAGNON, Alain-G. *Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press, 6th ed., 2014, p. 135-152.

SHAPIRO, Ian. *The State of Democratic Theory*. New Jersey: Princeton University Press, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SMITH, David. *The People's House of Commons – theories of democracy in contention*. Toronto: University of Toronto Press, 2007.

SMITH, David. *Across the Aisle: Opposition in Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press, 2013.

STELZER, Manfred. *The Constitution of the Republic of Austria*. Oxford: Hart Publishers, 2011.

STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism. *World Politics*, v. 46, n. 01, 1993, p. 1-22.

STILLBORN, Jack. The investigative study role of Canada's House of Committees: expectations met? *The Journal of Legislative Studies*, v. 20, n. 3, 2014, p. 342-359.

STRØM, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European journal of political research*, v. 37, n. 3, 2000, p. 261-290.

STRØM, Kaare. Parliamentary Democracy and Delegation. In: MULLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn; STRØM, Kaare. (orgs.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

SWEET, Alec Stone. Rules, Dispute Resolution, and Strategic Behavior. *Journal of Theoretical Politics* vol. 10, n. 3, 1998, p. 327-338.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva.

THOMAS, Paul. Parliament and Legislatures. In: SMITH, David; COURTNEY, John (eds.). *The Oxford Handbook of Canadian Politics*. Toronto: Oxford University Press - Canada, 2010, p. 153-171.

THOMAS, Paul G. The past, present and future of officers of Parliament. *Canadian Public Administration*, v. 46, n. 3, 2003, p. 287-314.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Comentários sobre a abordagem neoinstitucionalista. *Revista Salamanca*, v. 1, 2002, p. 17-21.

TOMIO, F. R. L.; ROMANELLI, S. L. T. B.; ORTOLAN, M. A. B.; CAMARGO, F. S.. Os Tribunais Constitucionais no processo decisório/legislativo: o controle abstrato/concentrado de constitucionalidade comparado (Brasil, México, Alemanha, Espanha e Portugal). In: IX ENCONTRO DA ABCP, 2014, Brasília-DF. *Anais Eletrônicos do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. São Paulo: ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 2014. v. 1. p. 1-22.

TSEBELIS, George. *Veto Players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VALPY, Michael. The "crisis". In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. Toronto: University of Toronto Press, 2009, p. 3-18.

VANBERG, Georg. Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review. *American Journal of Political Science*, vol. 45, nº 2, April 2001, 346-361.

WEHNER, Joachim. Assessing the power of the purse: An index of legislative budget institutions. *Political Studies*, v. 54, n. 4, 2006, p. 767-785.

WEINRIB, Lorraine. Prime minister Harper's parliamentary "time out": a constitutional revolution in the making? In: RUSSELL, P. and SOSSIN, L. (eds.). *Parliamentary Democracy in Crisis*. Toronto: University of Toronto Press, 2009, p. 63-78.

JURISPRUDÊNCIA

Federal Court of Canada. *Page v Mulcair*, 2013 FC 402.

Supreme Court of Canada. *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia*, 1993, 1, SCR 319.

Supremo Tribunal Federal. MS 26.603, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 19-12-2008

LEGISLAÇÃO

Access of Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1. Disponível em < <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-1.pdf> > (acesso em 16/02/2015)

Consolidation. Formal Documents Regulations, C.R.C., c. 1331. Disponível em <[http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C.R.C., c. 1331.pdf](http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C.R.C.,_c._1331.pdf) > (acesso em 28/09/2014)

Constitution Acts (1867/1982). Disponíveis em <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/Index.html>> (acesso em 16/02/2015)

Fair Representation Act. Disponível em: <<http://www democraticreform.gc.ca/eng/content/fair-representation-act-moves-every-province-towards-rep-pop>> (acesso em 24/01/2015)

Financial Administration Act, Financial Administration Act. R.S.C., 1985, c. F-11. Disponível em <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-11/page-1.html#h-2>> (acesso em 28/09/2014)

Parliament of Canada Act. R.S.C. 1985, c. P-1. Disponível em <<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-1.pdf>> (acesso em 28/09/2014)

PUBLICAÇÕES OFICIAIS DO GOVERNO CANADENSE

Elections Canada. Official voting results. 2004. Disponível em: <<http://www.elections.ca/scripts/OVR2004/default.html>> (acesso em 11/10/2014)

Elections Canada. Official voting results. 2006. Disponível em: <<http://www.elections.ca/scripts/OVR2006/default.html>> (acesso em 11/10/2014)

Elections Canada. Official voting results. 2008. Disponível em: <<http://www.elections.ca/scripts/OVR2008/default.html>> (acesso em 17/10/2014)

Elections Canada. Official voting results. 2011. Disponível em: <<http://www.elections.ca/scripts/ovr2011/default.html>> (acesso em 28/01/2015)

Library of Parliament. *A Guide to Estimates*. Background Paper. 2012. Disponível em <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0925-e.htm>> (acesso em 03/02/2015)

Office of the Auditor General of Canada. *Examining Public Spending. Estimates Review: A Guide for Parliamentarians*. 2012. Disponível em <http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bvg-oag/FA3-45-2012-eng.pdf> (acesso em 03/02/2015).

Office of the Information Commissioner of Canada. *Investigator's Guide to Interpreting the ATIA*. Disponível em <http://www.oic-ci.gc.ca/eng/inv_inv-gui-ati_gui-inv-ati.aspx> (acesso em 1º/10/2014)

Parliamentary Budget Officer. *Demystifying the mandate of the Parliamentary Budget Officer*. May, 2014. Disponível em <http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Demystifying%20the%20Mandate%20of%20the%20Parliamentary%20Budget%20Officer_EN.pdf> (acesso em 30/09/2014)

Standing Joint Committee on the Library of Parliament. *News Release. Conclusions and Recommendations on the activities of the Parliamentary Budget Officer*. June, 2009. Disponível em <<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3996583&Language=E&Mode=2&Parl=40&Ses=2>> (acesso em 02/10/2014)

OUTROS MATERIAIS

Conservative Party of Canada. *Stand Up for Canada: Conservative Party Federal Election Platform*. June, 2006. Disponível em: <http://www.cbc.ca/canadavotes2006/leadersparties/pdf/conservative_platform2006_0113.pdf> (acesso em 29/09/2014)

The Canadian Press. *Harper names Jean Denis Frechette as next parliamentary budget officer*. CTV News, online, Agosto, 2013. Disponível em <<http://www.ctvnews.ca/politics/harper-names-jean-denis-frechette-as-next-parliamentary-budget-officer-1.1434057>> (acesso em 26/02/2015)